ГАРАНТИИ БЕЗОПАСНОСТИ ПО СТАТУТУ ЛИГИ НАЦИЙ

ИЗДАНИЕ НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
Москва 1937

СБОРНИК ДОКУМЕНТОВ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКЕ И ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

ВЫПУСК XI

ИЗДАНИЕ НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
Москва 1937

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий сборник включает основные материалы Лиги наций относительно гарантий безопасности, предусмотренных ст.ст. 10, 11, 16 и 17 Статута Лиги. В него не вошли проекты и постановления, принятые на Конференции по разоружению, а также материалы, касающиеся отдельных частных конфликтов, кроме некоторых дополнительных и справочных материалов, приведенных в приложениях.

I. ТОЛКОВАНИЕ ст. 16 — 1921 г.

1. ДОКЛАД О МЕРАХ ДЛЯ ПРИДАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТАТЬЕ 16, ПРИНЯТЫЙ СОВЕТОМ

3 августа 1920 г.

Ст. 16 Статута касается санкции международной блокады, экономической и финансовой, т. е. немедленного разрыва всех коммерческих, финансовых и иных сношений с государством, обращающимся к войне, воспрещения всех финансовых, коммерческих или личных взаимоотношений или сношений между гражданами государства, нарушившего Статут, и гражданами всякого иного государства, члена или не члена Лиги. Эта санкция имеет целью охрану всеобщего мира, и Лига наций может прибегать к этому средству принуждения, не обращаясь к другим мерам принуждения, или же может одновременно употребить и военные силы.

Как только Лига решила в принципе прибегнуть к применению ст. 16 Статута, все государства должны немедленно принять ряд мер, вследствие чего дело идет скорее о ряде аналогичных мер, принимаемых одновременно, чем о коллективном и едином действии.

Из сказанного вытекает, что для того чтобы быть действительными, подлежащие принятию меры в первую очередь должны составить предмет решения по взаимному соглашению и должны быть применены во всех отдельных странах одновременно.

Во-вторых, они должны быть строго координированы и эта координация не может быть осуществлена, если государства предварительно не договорятся о законодательных и административных мерах, которые надо будет принять по этому случаю.

В-третьих, необходимо создать органы, могущие немедленно и успешно обеспечить это сотрудничество между отдельными странами, как только потребуется принятие мер, предусмотренных в ст. 16.

Кроме того, надо иметь возможность контролировать применение полностью принятых санкций до того момента, когда они станут ненужными.

В-четвертых, эти органы должны иметь право принимать все необходимые меры, которые сделали бы возможным в общих

интересах взаимную помощь между членами Лиги, сводящую к минимуму потери и затруднения, проистекающие для каждого из них из блокады.

Во избежание недоразумения относительно значения ст. 16 Статута, я считаю полезным уточнить смысл, который, согласно принципов международного права, надо придать утверждению лит. «а» п. 3, меморандума Генерального секретаря, гласящей, что надо будет принять меры для воспрепятствования государствам, не являющимся членами Лиги, поддерживать с государством нарушителем коммерческие сношения.

По-моему, должно быть ясно, что объявляющие блокаду государства члены Лиги наций имеют право эффективно ее поддерживать по отношению всех государств, включая те, которые не являются членами Лиги, но они не имеют права обязывать государства, не входящие в Лигу, объявить самим блокаду.

К тому же этот вопрос потеряет свое значение, когда все без исключения государства будут входить в Лигу наций. Эта высшая цель, к достижению которой мы должны стараться стремиться, так как она придаст нам полный моральный авторитет, который должен явиться нашей главной силой и только дополнением и развитием которого могут служить меры принуждения.

Неоспоримо, что следует заранее изучить все способы и средства применения ст. 16. Если не дожидаясь момента, когда явится необходимость действовать, заняться тем, каким образом действовать, то меры, могущие быть принятыми, будут, конечно, наиболее действительными и скорее дадут результаты. Тем не менее, поскольку решение проблемы, которую я коротко обрисовал, представляет первостепенный общий интерес для всех государств членов Лиги наций, мне кажется, что Собранию, более чем Совету, подходит обсуждать этот вопрос, и я имею честь представить вам следующие предложения [1]).

Совет решает включить в порядок дня I Собрания Лиги наций рассмотрение мер, необходимых для того, чтобы сделать возможным применение ст. 16 Статута. В этих целях Совет предлагает Собранию, в качестве предварительного мероприятия создать Международную комиссию блокады, учреждаемую в силу полномочий, принадлежащих Собранию, чтобы изучить проблему, организовать общий план действия, создать органы, которые должны будут стать постоянными и выработать общие принципы, которые должны определять их деятельность.

Совет предлагает создать комитет, составленный из равного числа членов Совета и Собрания, для рассмотрения вопроса об образовании этой Международной комиссии и о ее функциях.

---

[1]) Собрание изменило эти предложения (см. док. № 3).

2. ДОКЛАД VI КОМИССИИ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ОРУЖИИ, ПРИНЯТЫЙ I СОБРАНИЕМ

10 декабря 1920 г.

1. (Резолюция относительно учреждения Международной комиссии блокады — см. док. № 3).

2. «...Во-первых, вполне возможно сомневаться в том, что государство обратилось к войне в нарушение Статута и для установления относящихся сюда фактов не было предусмотрено никакого механизма. Затем, как это обнаружилось из прений на одном из предшествующих заседаний Комиссии, может быть весьма трудно выполнить полностью то, что можно назвать кратко операцией блокады, предусмотренной ст. 16.

Чтобы избегнуть этих трудностей, мы делаем в предварительной форме следующее предложение, подлежащее пересмотру следующим Собранием по докладу Международной комиссии блокады.

а) На Генеральном секретаре лежит обязанность обращения внимания Совета на всякое обстоятельство, которое, по его мнению, установило бы, что один из членов Лиги является нарушителем Статута в смысле ст. 16.

б) Получив этот отзыв Совет, по просьбе одного из своих членов, соберется в наивозможно кратчайший срок для его рассмотрения и разошлет протокол заседания всем членам Лиги.

с) Как только какой-либо из членов Лиги наций вследствие сообщения протокола Совета придет к убеждению, что нарушение Статута в смысле ст. 16 было совершено, он будет обязан принять меры для выполнения положений п. 1 названной статьи.

д) Эти меры должны будут включать разрыв всех дипломатических сношений с государством, нарушившим Статут.

е) Воспрещение всех коммерческих и иных сношений между жителями территории этого государства и жителями государства, нарушившего Статут. Для этого нужно будет, чтобы каждый член Лиги наций принял немедленно и в соответствии со своей конституцией необходимые законоположения, позволяющие ему воспретить сношения между своими жителями и жителями госу-

дарства, нарушившего Статут. Гуманитарные сношения могут быть сохранены.

ф) Если государство, нарушившее Статут, имеет морские границы, нужно будет обеспечить применение к ним эффективной блокады и Совет должен будет тотчас же определить, у каких членов Лиги нужно будет просить взять на себя выполнение этой операции.

3. (Касается других вопросов, которые ставятся перед Международной комиссией блокады) [1]).

4. а) Что касается государств, не участвующих в Лиге, которые согласно ст. 16 были приглашены подчиниться обязательствам, лежащим на обычных членах, и которые приняли это приглашение, то соображения и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, будут к ним применяться как и к обычным членам Лиги.

б) В отношении государства, приглашенного принять обязательства члена Лиги, но отказавшегося и обратившегося к войне против члена Лиги в нарушение всех правил, как они предусмотрены в ст. 15, члены Лиги должны будут поступать так же, как они будут действовать в отношении обычного члена, признанного нарушившим Статут, согласно ст. 16.

с) Если ни одна из сторон не является членом Лиги и если обе отказываются принять обязательства членов Лиги для разрешения спора, то ст. 16 не будет применяться и Совет будет свободен поступать, как он признает это нужным; но в этом последнем случае, если рекомендованные Советом меры потребуют действий другого члена, не представленного в Совете, то этот последний будет иметь право быть в нем специально представленным для рассмотрения проектируемых мер со всеми правами обычного члена. Таким образом, никакие из проектируемых мер, которые будут его касаться, не могут быть приняты без его согласия.

5. Все проекты, которые может рекомендовать Международная комиссия блокады и которые могут потребовать изменения Статута, будут, естественно, представлены Комиссии, которая должна быть учреждена для рассмотрения всех изменений, подлежащих внесению в Статут.

---

[1]) Идентичность мер; сношения между гражданами; изъятия для некоторых стран; соседство государства не члена; содержание финансовых санкций.

3. ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОЙ КОМИССИИ БЛОКАДЫ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ СОВЕТУ

28 августа 1921 г.

По докладу VI Комиссии I Собрание Лиги наций приняло на своем 18 заседании 10 декабря 1920 г. следующую резолюцию.

«К Совету обращается просьба учредить Международную комиссию блокады. Этой Комиссии будет поручено изучить применение ст. 16 Статута. Она представит результаты своих работ Совету, который передаст их Собранию на его ближайшей сессии. Собрание примет, отклонит или изменит выводы доклада этой Комиссии вполне свободно и без ущерба для мер, которые могли быть временно приняты по этому поводу. Указанная Комиссия будет составлена не более, чем из восьми членов, половина которых, по крайней мере, будет представителями государств, не представленных постоянно в Совете. Комиссия будет иметь право обращаться за советом к экспертам».

(Далее приводится резолюция Совета, принятая 22 февраля 1921 г. во исполнение поручения Собрания и указывается, что Комиссия заседала в Женеве с 22 по 28 августа 1921 г. в следующем составе: от Испании — Гарника, председатель; от Норвегии — Спарре, вице-председатель; от Франции — Гу; от Великобритании — Финлей; от Италии — Шанцер, которого заменял Орсини-Барони; от Японии — Ока; от Швейцарии — Губер; от Кубы — де Эгуэро-и-Бетанкур; на заседаниях Комиссии присутствовал помощник Генерального секретаря Лиги наций — Анцилотти, итальянец, а секретарствовал сотрудник Секретариата Лиги — Хаммершельд, швед.

Остальная часть вводного раздела посвящена некоторым общим замечаниям, из которых важнейшие приводятся ниже.)

«...Комиссия думала, что было бы полезно поставить хотя бы и не решая их, известные вопросы...»

«... Применение экономического оружия ставит вопросы, в столь широкой мере зависящие от географических, экономических и других обстоятельств, что их решение заранее не представит совершенно никакого интереса. Комиссия не решилась, в частности, высказаться относительно применения мер морской бло-

кады[1]) и осуществления права осмотра судов, так как полагала, что для этого потребовалось бы углубленное изучение влияния новой концепции Лиги наций на традиционные принципы международного права...»

«...Комиссия считала, что возложенное на нее поручение не требует изучения всех случаев, когда Лига могла бы иметь в виду экономическое действие; поэтому вопросы, специально интересующие рабочих, не были затронуты...»

«...Применение ст. 16 не влечет блокады в том традиционном смысле, который международное право дает этому термину, хотя при известных условиях блокада и может быть необходима для обеспечения эффективности применения этой статьи. Ст. 16 имеет в виду совокупность мер экономического порядка, которые все привлекли внимания Комиссии; но она не сочла нужным рассматривать в деталях военно-сухопутные и морские меры, которые могли бы быть рекомендованы Советом».

I. В каких условиях следует прибегать к санкциям

Комиссия не сочла необходимым давать толкования всех пунктов ст. 16, но считает нужным констатировать, что с оговоркой специального положения, предусмотренного в ст. 17, экономические меры, упомянутые в ст. 16, применяются только к тому специфическому случаю, который имеется в виду в названной статье. Тот факт, что Статут предусматривает санкции для определенных случаев, означает, что ст. 16 не налагает обязательств на членов Лиги вне этих случаев.

В докладе Генерального секретаря, представленном Совету в июле 1920 г., говорится об экономическом оружии, как о средстве не только для того, чтобы положить конец военным действиям, но еще и для их предотвращения или обеспечения выполнения третейских решений. Придерживаясь возложенного на нее поручения, Комиссия отказалась высказаться по вопросу о том, могут ли и в каких условиях быть приняты, помимо ст. 16, меры экономического порядка.

Тем не менее, толкование одного важного пункта ст. 16 привлекло внимание Комиссии. Согласно Статута, государство, которое в нарушение ст.ст. 12, 13 и 15 прибегает к войне против государства члена Лиги, т. е. применяет свои вооруженные силы против этого государства, рассматривается, как совершившее акт войны против всех членов Лиги. Из этого вытекает, что все эти члены имеют право совершать акты войны против государства, нарушившего Статут, или объявить себя в состоянии войны с ним, т. е. применить по отношению к этому государству и его гражданам, независимо от мер, предписанных ст. 16, те меры, которые

[1]) Изучение этого вопроса было произведено в 1927 г.

соответствуют национальному праву и которые международное право разрешает по отношению к неприятелю.

Комиссия полагает, что односторонний акт виновного государства не может создать состояния войны, которое для значительного большинства членов Лиги явилось бы простой фикцией. Кроме того, интересам Лиги не соответствовало бы вовлекать без нужды своих членов в положение, которое вовсе нисколько не облегчило бы восстановление мира. Лига наций постарается, во всяком случае, воздействовать путем экономического давления и, вероятно, что только, если бы виновное государство продолжало бы упорствовать, то особо заинтересованные государства или наибольшая часть членов Лиги решилась бы вступить в войну.

Если допустить, что состояние войны не возникает «тем самым» между виновным государством и другими членами Лиги, из этого вытекает, что отношения, прекращение которых не предусмотрено ст. 16, могут продолжаться. Комиссия полагает, что ст. 16 имеет по существу экономический характер, что показывает, в каком смысле должны толковаться ее предписания. Меры, не могущие оказать решающего влияния на экономическую сопротивляемость виновного государства, не должны были бы входить в число мер, подлежащих принятию в силу этой статьи. По тем же соображениям Комиссия полагает, что прекращение снабжения гражданского населения виновного государства должно было бы рассматриваться, как исключительная мера строгости, подлежащая применению только, если другие примененные меры, оказались недостаточными.

II. Кому принадлежит решать о применении санкций

Согласно ст. 16, отдельным членам Лиги наций принадлежит определять, имеет ли место нарушение Статута и, следовательно, должны ли они принимать меры, предусмотренные Статутом. Обязательства, лежащие на членах Лиги в силу данной статьи, вытекают прямо из Статута; их проведение основывается на вере в договоры. Действительно было бы трудно сделать обязательной для свободной и независимой нации точку зрения будь то Совета или большинства членов Лиги, когда дело идет о мерах, столь серьезных, как те, которые должны быть приняты в случае нарушения Статута. I Собрание весьма осмотрительно приняло эту точку зрения, одобрив доклад своей Комиссии[1]). Однако этот вывод, вытекающий, по мнению Комиссии, из Статута, не

---

[1]) Доклад VI Комиссии, при котором была представлена резолюция, принятая Собранием 10 декабря 1920 г.

лишен серьезных отрицательных последствий. С одной стороны, различные страны могут по-разному оценивать факты, составляющие нарушение Статута в смысле ст. 16, и могут возникать очень серьезные сомнения относительно того, кто первый совершил акт войны, или того, сообразовалось ли государство, подвергшееся агрессии с какой-либо единогласной рекомендацией Совета. С другой стороны, изолированное проявление инициативы немедленного начала развязывания экономической акции может иметь весьма пагубное последствие даже для самих государств-инициаторов и притом не оказывая ощутительного воздействия на государство, нарушившее Статут. Такая инициатива может, кроме того, вызвать разногласия между государствами, применяющими экономическое оружие, и членами Лиги запаздывающие с этим.

Не касаясь прав и обязанностей, вытекающих для членов Лиги из ст. 16, и независимо от инициативы, которую под своей личной ответственностью и не предрешая решения органов Лиги государства считают долгом проявить, представляется целесообразным предусмотреть известного рода централизацию усилий, если желать добиться сравнительно быстрого успеха. Совет представляется в особенности способным добиться такой централизации, так как согласно п. 2 ст. 16 он призван высказываться относительно военно-сухопутных или морских мер, которые могут быть вызваны нарушением Статута.

Поэтому естественно, чтобы во всех этих случаях вопрос был срочно внесен в Совет и при том не только по просьбе одного из его членов, но и любого члена Лиги наций, и в первую очередь по просьбе государства, подвергшегося нападению. Это тем более вытекает из п. 1 ст. 11. Генеральному секретарю, в качестве постоянного представителя Лиги наций, принадлежит в особенности следить за ходом событий, могущих эвентуально вызвать нарушение Статута. Как только такой случай произойдет, Генеральный секретарь срочно известит всех членов Совета. Совет не преминет немедленно собраться.

Для того чтобы обеспечить столь сильно желательное единогласие членов Лиги для применения ст. 16, было бы хорошо, чтобы Совет, кроме представителей государств в конфликте, созвал представителей наиболее заинтересованных наций, если они не представлены в Совете. Под наиболее заинтересованными нациями надо понимать те, которые находятся в ближайшем соседстве с виновным государством или которые обычно поддерживают с ним тесные экономические взаимоотношения, или еще те, сотрудничество которых было бы особенно полезно для применения ст. 16. Созыв этих государств Советом соответствует положению п. 5 ст. 4 и всегда считался необходимым в аналогичных случаях, когда Лига просила государство разрешить про-

ход через свою территорию войск государства члена Лиги, согласно п. 3 ст. 16[1]).

Таким образом, Совет, усиленный присутствием особо заинтересованных членов, мог бы, по рассмотрении обстоятельств дела, убедиться в том, имеется ли нарушение Статута или нет; кроме того, он был бы в состоянии согласовать общий план действия в случае, если бы он пришел к положительному заключению. Принятое в этих условиях решение не преминуло бы оказать сильнейшее влияние на прочих членов и произвело бы впечатление также на государство, нарушившее Статут. Такой образ действий охранил бы суверенитет государств членов, гарантируя в то же время их единодушное и объединенное выступление. Совет созывался бы на это заседание по телеграфному сообщению Генерального секретаря, который осведомил бы членов об элементах, могущих служить им для того, чтобы составить себе мнение относительно подлежащего рассмотрению случая. Выбор непредставленных в Совете государств, которых следовало бы созвать, мог бы делаться в предварительной форме очередным председателем Совета, под условием одобрения Совета.

Как только Совет с участием государств, приглашенных в силу их особой заинтересованности, решит, что имеется нарушение Статута, и примет резолюцию относительно порядка применения или момента приведения в исполнение ст. 16, это решение будет срочно передано всем членам Лиги с приглашением к нему присоединиться. Решение Совета должно быть мотивированным и было бы хорошо предать его самой широкой гласности не только для того, чтобы правительства приобрели необходимую уверенность в единстве действия, но также и для того, чтобы сами народы ясно почувствовали, что действительно дело таково, что требуется применение ст. 16. Эта гласность могла бы иметь и другое благотворное влияние, а именно то, что само общественное мнение страны, объявленной нарушившей Статут, также было бы возбуждено и что вследствие этого новая ориентация политики позволила бы вернуться к нормальному положению. Таким образом, конфликт был бы приостановлен без того, чтобы пришлось приводить в действие санкции.

Один процессуальный вопрос большого значения привлек внимание Комиссии. Каково положение виновного государства или скорее обвиненного в нарушении Статута? Если это государство не является членом Совета, оно несомненно должно быть в нем представлено в силу п. 5 ст. 4 Статута. В том и в другом случае

[1]) Резолюциями Совета от 28 октября и 25 ноября 1920 г. было решено послать в Вильно международный отряд в 1½ т. бельгийских, британских, голландских, датских, испанских, норвежских, шведских и французских солдат, но 12 февраля 1921 г. Швейцария отказалась пропустить часть этого отряда через свою территорию, ссылаясь на свой нейтралитет и резолюцию Совета от 13 февраля 1920 г. (Прим. перев.)

было бы недопустимым, чтобы это государство могло парализовать своим вето действие Лиги; однако, ввиду очень точной формулы ст. 5 относительно единогласия, было бы невозможно применять по аналогии правило, предписанное в пп. 6 и 10 ст. 15 относительно процедуры, согласно которого голоса сторон в деле не учитываются при единогласии, требуемом для резолюции Совета и Собрания. Представляется также сомнительным возможность проводить по аналогии последний абзац ст 16, относящийся к исключению члена, обвиненного в нарушении Статута [1]).

Поэтому Комиссия предлагает включить в ст. 16 положение, которое могло бы быть формулировано следующим образом:

«При решениях Совета по вопросу о том, имеется ли нарушение Статута, голоса государств в конфликте не считаются».

Кроме того, Комиссия рассматривала вопрос о необходимости создания постоянного органа для выполнения ст. 16. Комиссия полагает, что Лиге наций не надо предусматривать такой меры и это — по двум причинам. Следует стремиться и надо предполагать, что в случае, когда санкции ст. 16 могли бы быть применены, будут очень редки; надо даже надеяться, что одна угроза, которую представляет собою эта статья, разубедит всякое правительство в том, чтобы рисковать поставить себя под удар ее применения.

Однако, даже отрешаясь от данного довода, подобного рода орган совсем не сможет дать полезной работы вне конкретных случаев, которые могли бы представиться. Те же соображения, которые побудили комиссию отказаться от рассмотрения в настоящее время деталей применения ст. 16 и бесчисленных возможных случаев, которые могли бы при этом представиться, должны быть одинаково приведены против создания постоянного органа.

Тем не менее, следует предвидеть, что в момент применения ст. 16 и для введения в действие санкций Совету будет помогать техническая комиссия. В тот день, когда общее действие Лиги станет неизбежным, эта комиссия приступит к выполнению своих функций и, вероятно, как только акция будет предпринята, будет постоянно заседать. Состав комиссии будет изменяться и она будет включать в соответствии с обстоятельствами представителей государств, которые при том или ином выступлении будут сильнее всего заинтересованы.

III. С какого момента применять эти меры и кто должен их применять

а) Вопрос о моменте, с которого эти меры должны быть применены, получит следующий ответ. Совет должен установить дату применения данных мер и сообщить эту дату всем членам

[1]) Которое производится голосами прочих членов Совета. (Прим. перев.).

Лиги. Такой датой, естественно, явится та, с которой все нации приведут в исполнение эти меры, что, конечно, не мешает какому-либо государству принимать все предварительные меры, которые оно может признать целесообразными.

Комиссия не преминула заметить, что в ст. 16 употреблено слово «немедленно», но она не сомневается в том, что в этом отношении эта статья в достаточной мере соблюдена. Данное обязательство состоит в немедленном разрыве всех отношений, но такая обязанность естественно влечет обязательство порвать их с более поздней даты, если данное государство будет приглашено это сделать. Кроме того, комиссия полагает, что указанный выше разрыв был бы «немедленным» в смысле ст. 16. Имеющаяся в виду акция влечет, по мнению Комиссии, и как она уже указывала, единогласие и установление Советом наивозможно близкой даты, с которой можно будет обеспечить единодушное действие, будет иметь тот результат, что действие будет, в строгом смысле слова, немедленным.

б) Комиссия не сомневается, что надо принять следующий общий принцип: все государства должны быть в одинаковом положении в отношении применения мер. Комиссия уже говорила о важности единогласия и рассматривая вопрос с практической точки зрения, убеждена в важности обеспечить, насколько это только возможно, чтобы все нации применяли предписанные меры. Комиссия убеждена, что если распространить впечатление о стремлении создать общую систему диференциаций и отнести те или иные государства к различным категориям, то это создаст многочисленные мотивы для недоразумений и ревнивых претензий между государствами. При проведении этих, несомненно, весьма трудных операций нельзя было бы не оценить всей важности создания впечатления, что все государства трактуются с самой абсолютной беспристрастностью.

Это единственный принцип, который можно применить без всяких опасений.

Однако, тем не менее надо будет ввести два исключения. Эти исключения разного характера и требуют раздельного изложения.

а) Может быть необходимо возложить на известные государства особую миссию; это может произойти в двух случаях: 1) государству, территории которого граничат с территорией виновного государства, может случится принимать в качестве мер предосторожности особые меры, не относящиеся к более отдаленным государствам; 2) нельзя сказать с уверенностью, но, конечно, возможно, что надо будет принять меры морского, военно-сухопутного или воздушного порядка. В таком случае Совет должен будет естественно рекомендовать, согласно п. 2 ст. 16, какие государства должны будут участвовать в создании сил, необходимых для применения этих мер. Ясно, что все государства не могли бы участвовать в этой акции в одинаковой мере.

б) Помимо этих двух соображений, Комиссия пришла к заключению, что на практике будет необходимо делать некоторые исключения. Можно представить случаи, когда применение целиком каким-либо государством предписанных мер финансового и коммерческого порядка, вызвало бы почти невыносимые страдания или опасности и Комиссия полагает необходимым в подобных случаях несколько посчитаться с этим. В этом отношении она очень внимательно рассматривала поправки к Статуту, предложенные Данией, Норвегией и Швецией, и пришла, как это сказано выше, к заключению, что в принципе надо было бы дать практический ход мысли, из которой исходят эти поправки. Тем не менее, Комиссия считает особенно важным точно указать, что то, что имеется в виду, это не общая система изъятий, а только изъятие для специфического случая и при особых условиях, его оправдывающих. Общая система изъятий, несомненно, имела бы результатом серьезное ослабление действия подлежащих принятию экономических мер и сверх того, могла бы вызвать зависть и трения, которые особо желательно избежать. Учитывая эти соображения, Комиссия решила рекомендовать принцип изменения ст. 16, причем редакция изменения была бы следующей:

«Во всяком случае, по просьбе члена, который доказал бы, что требуемые им льготы, необходимы для его безопасности как экономической, так и политической, Совет имеет право разрешать такие отступления, которые он сочтет не идущими против целей, преследуемых ст. 16».

Важно предусмотреть, кем будут предоставляться изъятия. По мнению Комиссии, это должно быть возложено на Совет по рекомендации технической комиссии, создать которую мы советовали. Если, как это может случиться, Совет не заседает, то наверно можно будет обусловить, что в случаях реальной срочности специальные изъятия, о которых идет речь, предоставлялись бы этой комиссией в силу делегации ей прав Советом и под условием его контроля и эвентуального пересмотра. Таким образом, можно было бы быть уверенным, что изъятия были справедливо и беспристрастно рассмотрены не только с точки зрения членов, которые о них просили, но также и с точки зрения всех других членов Лиги и с точки зрения эффективности принятых экономических мер.

IV. Как применять санкции

Статья 16 указывает в очень общих выражениях и в трудно применимой форме меры, которые надо принять: «разрыв всех торговых или финансовых отношений, воспрещение всех связей между гражданами государств членов Лиги и гражданами государства, нарушившего Статут, и прекращение всех финансовых, торговых и личных сношений между гражданами этого государ-

ства и гражданами всякого иного государства члена или не члена Лиги».

Эти выражения имеют очень общий и очень распространенный характер. Тем не менее, как уже было сказано, ясно, что мы должны руководствоваться тем принципом, что давление должно иметь экономический, т. е. коммерческий и торговый характер. Комиссия настаивала на этом положении, так как оно будет иметь особенное значение при толковании части текста, касающейся разрыва личных связей.

Комиссия переходит к перечислению и обсуждению ряда мер: некоторые из них, по ее мнению, необходимы во всех случаях; другие могли бы быть приняты, смотря по обстоятельствам. Однако, надо еще раз вернуться к достаточно самоочевидному факту невозможности вынести заранее и точным образом решение о мерах, подлежащих принятию. Ясно, что они будут зависеть от положения виновного государства, почему, если и полезно дать уже теперь общие указания, то всякие попытки уточнения того, что надо будет предпринять, должны быть отсрочены до момента, когда придется применить эту форму давления, если к несчастью когда-либо к тому представится случай.

а) Вопрос о необходимости разрыва дипломатических отношений относится ясно к числу наиболее важных вопросов. Поскольку дело идет о стране, считающей себя в состоянии войны с виновным государством, ответ содержится в самом вопросе. Однако Комиссия пришла к заключению, что даже для государств, не считающихся находящимися в состоянии войны с виновным государством, разрыв дипломатических отношений хотя бы в известной мере должен иметь место. Комиссия полагает, что необходимо принять эти позиции, но следует очень здраво продумать вопрос раньше, чем разорвать дипломатические отношения. Само собою разумеется, что главы миссий должны быть отозваны и это отозвание произведет, вероятно, глубокое впечатление в особенности, если в силу легко проводимых мероприятий оно будет одновременным. Однако, хотя вопрос может быть разрешен только когда он возникнет, может быть следовало бы, чтобы по крайней мере при известных условиях дипломатические представители менее высокого ранга были бы оставлены для того, чтобы поддерживать основные отношения с виновным государством.

б) Возникает также другой вопрос — о консульских сношениях. Если война объявлена, то этот вопрос, как и предшествующий, содержит в себе ответ. Но поскольку дело идет о государствах, не объявивших войну. Комиссия придерживается того мнения, что по крайней мере вначале консулы не должны быть отозваны. Во многих отношениях они могут быть полезны и Комиссия не усматривает каких-либо преимуществ, которые мож-

но было бы извлечь из их отозвания. Этот вопрос относится к числу тех, которые могли бы быть рассмотрены снова в будущем.

с) Вопрос о коммерческих и финансовых отношениях является, конечно, самым важным. Представляется существенным, чтобы все нации приняли эффективные меры с целью воспрепятствовать всяким торговым сношениям с виновным государством. Это — вопрос, который рассматривается и с других точек зрения, но который выступает в первую очередь в данном аспекте и потому может быть рассмотрен теперь. Слово «гражданин» кажется неудачно выбранным. Тем не менее, Комиссия разделяет представленное Собранию и им одобренное мнение VI Комиссии, что «граждане» значит здесь «лица, проживающие». Данный термин должно быть понимался именно в этом смысле, однако, надо отметить, что такое толкование слова «граждане» не самоочевидно; оно даже отступает от обычного смысла. Употребление слова «граждане» является одной из причин, по которым было бы хорошо придать ст. 16 другую редакцию и заменить словом «проживающие» слово «граждане». Здесь также могли бы быть применены иные соображения, если бы между виновным государством и некоторыми членами Лиги возникло состояние войны.

Комиссия полагает, что воспрещение всех коммерческих взаимоотношений с лицами, проживающими на территории виновного государства, должно быть абсолютным и строго применяемым всеми членами с единственной оговоркой об отступлениях, приведенной выше.

Все же ясно, что не все различные категории товаров имеют одно и то же значение. Комиссия имела перед глазами приготовленный французскими властями список всех предметов, считающихся имеющими первостатейное значение во время войны. Комиссия думает, что с некоторыми изменениями и дополнениями, вносимыми в него время от времени, подобный список мог бы рассматриваться, как утвержденный список всех предметов, имеющих насущное значение для ведения войны. Польза такого списка очевидна. Воспретив виновному государству все сношения, государства должны будут принять самые жесткие меры, чтобы помешать ввозу в виновное государство всех предметов, указанных в этом списке. Например, могло бы оказаться, что обращаться к общему воспрещению вывоза не нужно, но что надо будет воспретить вывоз либо известного числа предметов, указанных в списке, либо список целиком. Кроме того, этот список имел бы другую пользу, на которую мы можем мимоходом указать: если бы положение потребовало осмотра судов в море, список явился бы для членов Лиги основой списка контрабанды. Что касается формы подобного воспрещения, то оставляя в стороне вопрос по существу, ясно, что она менялась бы в зависимости от

страны. Если бы положение затянулось, то могли бы приниматься все более и более жесткие меры.

Что касается финансовых мер, то не представляется полезным обсуждать их здесь в деталях. Они, естественно, повлекли бы воспрещение доступа на биржу в странах Лиги. Комиссия все же хотела бы высказать предупреждение по этому поводу. Опыт последней войны ясно показал, как меры такого рода могут легко обратиться против тех, кто их принимает, и причинить им значительный и, может быть, непоправимый ущерб. Такая опасность имеется в особенности в данное время ввиду того, что Лига наций не включает все нации мира. Если отменить данные финансовые льготы на всех рынках в странах Лиги, то ясно, что такая мера причинила бы ущерб этим странам и единственно им, поскольку льготы в том же объеме могли бы быть получены на рынке страны, не являющейся членом Лиги.

Хотя это и является существенным пунктом Комиссия не считает полезным определять в настоящее время подробно меры, подлежащие принятию. Нельзя не подчеркнуть тот факт, что на практике эти меры будут зависеть от положения страны, к которой, к несчастью, может случиться применить экономическое давление. Ясно, что некоторые мероприятия и меры предосторожности, которые могут быть необходимы в случае воздействия на мощное государство, занимающее географическое и экономическое положение первостатейного значения, были бы бесполезны и нецелесообразны в случае, если виновное государство находится далеко и мало значительно.

д) Ст. 16 упоминает о разрыве «личных» связей. Это выражение должно толковаться согласно общих принципов толкования, которые, по мнению Комиссии, вытекают из самого смысла статьи. Общим образом статья имеет в виду разрыв всех коммерческих и финансовых отношений: вопрос о личных отношениях может ставиться только поскольку они затрагивают коммерческие или финансовые отношения. Было бы, например, абсурдным воспрещать отцу, дочь которого вышла замуж за жителя виновного государства, поддерживать с ней сношения по чисто личным делам.

Во избежание использования личных связей для целей, противных статье 16, было бы необходимо подвергнуть корреспонденцию и все другие средства сообщения специальным правилам.

е) Что касается гуманитарных связей, то Комиссия не колеблясь советует разрешить продолжать их поддерживать.

Таково суммарно мнение Комиссии относительно общих принципов, которыми следует руководствоваться в вопросе о разрыве отношений. Все же остается известное число вопросов, касающихся способа применения экономического давления. Один из важнейших это — вопрос о позиции, которую надо занять по отношению государств, не являющихся членами Лиги. Этот вопрос

ставит важную проблему о влиянии норм международного права на новое положение, существующее в настоящее время в мире, и Комиссия, естественно, не желает заниматься каким-либо вопросом, который не определяется ст. 16, ни обязанностями, лежащими в силу этого на членах Лиги. В этих условиях Комиссия не сочла нужным останавливаться далее на данном вопросе.

Что касается государств, не являющихся членами Лиги наций, то Комиссия полагает, что надо было бы приложить все усилия для заключения соглашений, обеспечивающих по крайней мере пассивное сотрудничество этих государств при мерах, которые будут приниматься; эта рекомендация относится одинаково ко всем государствам-экспортерам, и ко всем государствам, территория которых граничит с территорией виновного государства. Комиссия полагает, что вероятно можно было бы заключить соглашения, которые дали бы возможность сохранить эффективный характер экономических мер, принимаемых членами Лиги. Комиссия не сочла необходимым принимать решения относительно тех мер, которые могли бы быть приняты в случае, если бы не удалось добиться этих соглашений, — в случае, который Комиссия к тому же считает мало вероятным.

Как объяснялось выше, Комиссии не подлежит рассматривать морские и военные вопросы. Ст. 16 прежде всего имеет в виду экономические санкции. Однако, может быть можно было бы сказать два слова о морских мерах; действительно, имеются некоторые меры, которые надо было бы принять при особых обстоятельствах для усиления экономических мер: а) могло бы стать целесообразным установить и поддержать эффективную блокаду побережья виновного государства; б) равным образом могло бы быть также целесообразным, чтобы известные члены Лиги осуществляли право воюющих опрашивать и осматривать суда в море.

Это те меры, которые может быть пришлось бы принимать. Однако, ясно, что следовало бы серьезно изучить все обстоятельства и Комиссия не считает нужным принятие этих мер, если только опыт не докажет, что введенные экономические меры требуют применения дополнительных мероприятий. Наконец, надо будет добавить, что в случае решения обратиться к этим последним Совет должен будет, согласно п. 2 ст. 16, рекомендовать, какие морские силы должны были бы быть употреблены, и было бы необходимо, чтобы страна или страны, морские силы которых были бы использованы, учредили призовые суды.

Остается один пункт, по которому надо сказать несколько слов: вопрос о мерах, будь то исполнительного или законодательного порядка, которые каждое государство должно будет принять для того, чтобы применять меры, признанные необходимыми. Это вопрос, в котором каждая страна остается сама судьей. Лиге наций не принадлежит и ей невозможно указывать правила

относительно единообразного законодательного или исполнительного порядка для различных стран. В то же время Комиссия полагает, что Совету следовало бы незамедлительно напомнить всем государствам членам Лиги о том, что может потребоваться ввести эти меры в течение очень короткого промежутка времени и что поэтому было бы важно, чтобы правительства отдельных государств были в состоянии принимать не теряя времени меры, которые, к несчастью, могли бы оказаться необходимыми.

Комиссия считает, что, таким образом, она суммарно охватила всю область вопросов, которые ей надлежало рассмотреть.

Подразумевается, что высказанные ею мнения не связывают различные правительства, представленные ее членами.

В заключение Комиссия выражает свою благодарность помощнику Генерального секретаря, г. Анцилотти, и Секретарю комиссии, г. Хаммершельду, за их ценное сотрудничество.

4. ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ОРУЖИИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ III КОМИССИЕЙ II СОБРАНИЮ

21 сентября 1921 г.

В прошлом году Лига наций приступила к рассмотрению вопроса о применении экономического оружия и о толковании, которое надо дать положением ст. 16 Статута. I Собрание поручило изучение этого вопроса своей VI Комиссии, которая, после работ подкомиссии, представила Собранию доклад, составленный лордом Робертом Сесилем. В этом докладе, принятом Собранием с легкими изменениями, VI Комиссия представила в предварительной форме несколько предложений относительно толкования и применения ст. 16 и затем формулировала следующую резолюцию (см. док. № 3).

После того, как I Собрание в заседании 10 декабря 1920 г. приняло эту резолюцию, Совет назначил Международную комиссию блокады, которая заседала в Женеве с 22 по 29 августа того же года и представила свой доклад Совету в конце указанного месяца.

Совет направил этот доклад заседающему ныне Собранию, а последнее передало его III Комиссии. III Комиссия посвятила ряд заседаний рассмотрению и обсуждению доклада Международной комиссии блокады и имеет честь представить ныне результаты своих трудов и выводы, к которым они повели.

Выполняя свою задачу, Международная комиссия блокады разделила свой доклад на четыре главы, на основе следующего ряда вопросов:

1. В каких условиях следует прибегать к санкциям?
2. Кому принадлежит решать о применении санкций?
3. С какого момента применять санкции и кто должен их применять?
4. Как их применять?

Ваша комиссия вела свою работу в том же логическом порядке, позволившем ей последовательно рассмотреть все принципиальные вопросы, касающиеся применения экономического оружия, и в частности, вопросы, упомянутые в докладе, одобренном I Собранием.

Комиссия все же слегка изменила названия различных глав для лучшего соответствия заглавий предметам, рассматриваемым в каждой главе.

Следует сначала представить несколько соображений общего порядка.

Ст. 16 является несомненно одной из самых важных и основных статей Статута. Как отмечал лорд Роберт Сесиль в своей речи, произнесенной по этому поводу на I Собрании, наиболее значительным оружием, которым обладает Лига наций, является в особенности мировое общественное мнение, которое побудит членов Лиги наций уважать Статут. Однако, подобно тому, как внутри государства иногда необходимо применять силу, чтобы заставить некоторых лиц уважать закон, в некоторых случаях могло бы быть необходимо обратиться к экономическому оружию, чтобы заставить членов Лиги наций выполнять свои обязательства.

Ст. 16 является, таким образом, одним из главных элементов юридической системы Статута, который был бы слишком несовершенным, если бы не был гарантирован эффективными санкциями против государств, не выполняющих своих обязательств.

С другой стороны, несомненно, что применение санкций возбуждает многие, сложные и трудноразрешимые проблемы.

Отправным пунктом рассуждений и выводов Комиссии блокады было следующее: авторы Статута имели в виду, что Лига наций явится органом, включающим все или почти-что все государства и способным быстро действовать в случае нарушения Статута. Международной комиссии блокады казалось, что, даже если бы Лига наций была всемирной, применение ст. 16 могло бы иметь ужасающие последствия либо для Лиги наций вообще, либо для некоторых из ее членов. Однако, названная комиссия в особенности придерживалась того мнения, что поскольку предположение о всемирности или о почти-что всемирности Лиги наций еще не осуществлено, слишком жесткое применение ст. 16 не только натолкнулось бы на очень большие препятствия, но и могло бы поставить государства членов Лиги в весьма трудное положение. Вот почему Международная комиссия блокады сочла необходимым рекомендовать решения, которые в современной стадии Лиги наций возможно более учитывают реальности.

Поэтому ваша комиссия полагала, что надо действовать осторожно и постепенно; отсюда — те формулировки, которые она позволяет себе вам предложить.

Международная комиссия блокады пришла к заключению, что некоторые части ст. 16 должны были бы быть изменены и в этих целях представила тексты, полагая также, что если различные ее предложения относительно толкования будут благоприятно встречены, то было бы целесообразно подвергнуть статью в целом но-

вому изучению и заново перередактировать. Ваша комиссия приняла эту точку зрения и соответственно представляет вам новую редакцию ст. 16, включающую поправки, которые комиссия сочла необходимым в нее ввести.

Вот почему ваша комиссия полагала необходимым оставить нетронутыми положения ст. 16 в целом и в их логической связи, ограничиваясь тем, что предлагает вам только три поправки к тексту статьи, казавшиеся комиссии необходимыми, поскольку они имеют в виду решения, для принятия которых было бы недостаточно деклараций, имеющих характер толкований.

I

В каких условиях следует прибегать к санкциям? — Эффект выступления одного из членов Лиги наций, обратившегося к войне в нарушение Статута

Комиссия блокады в первую очередь высказала мнение, что с оговоркой специальных положений, предусмотренных в ст. 17, экономические меры, упомянутые в ст. 16, применимы только к специальному случаю, имеющемуся в виду в названной статье.

Ваша комиссия присоединяется к этой точке зрения. Положения ст. 16 на этот счет выражены ясно и прямо. Экономические меры не только в качестве средства положить конец военным действиям, но и в качестве средства их предотвращения или обеспечения выполнения арбитражных решений, могут иметься в виду еще и в других случаях, как например, при наличии положений, предусмотренных в ст.ст. 10, 11 п. 1, 17 п. 4 и т. д. Однако, при этих положениях применение экономических мер не имеет того характера обязательной санкции, как в случае, предусмотренном ст. 16. Каков этот случай?

Он наступает «если член Лиги обратится к войне в противность обязательствам, принятым в ст.ст. 12, 13 или 15». Таким образом, обязательное применение экономических санкций, предусмотренных в ст. 16, имеет место, когда член Лиги обращается к войне:

а) не передав спора, способного повлечь разрыв, либо на арбитражную процедуру, либо на рассмотрение в Совете (п. 1, ст. 12);

б) не дав пройти трехмесячному сроку после решения арбитров или доклада Совета (п. 1, ст. 12);

с) против члена Лиги, который сообразовался бы с решением арбитров (п. 4 ст. 13);

д) против члена Лиги, принявшего единогласный доклад Со-

вета или резолюцию Собрания, принятую по большинству голосов, предусмотренному в последнем пункте ст. 15 [1]).

Наконец, обязательное применение экономических санкций ст. 16 имеет место в случаях, предусмотренных в п.п. 1 и 3 ст. 17, либо когда обратившееся к войне постороннее Лиге государство согласилось подчиниться обязательствам членов Лиги наций в целях разрешения спора, либо когда государство, не являющееся членом Лиги, отказывается принять названные обязательства [2]).

Вторым вопросом, имеющим большое значение для правильного толкования ст. 16, является вопрос относительно содержащейся в п. 1 той же статьи декларации, согласно которой государство член Лиги, обращающееся к войне в противность постановлениям ст.ст. 12, 13 и 15, «рассматривается тем самым, как совершившее акт войны против всех других членов Лиги».

По этому поводу Комиссия блокады подчеркнула разницу между актом войны и состоянием войны. Акт войны государства, нарушившего Статут, несомненно дает всем членам Лиги право начать совершать акты войны против этого государства и даже объявлять, что они находятся в состоянии войны с ним. Однако, по мнению Комиссии блокады, односторонний акт виновного государства недостаточен для создания состояния войны, которое к тому же, для большинства членов Лиги, являлось бы чистой фикцией.

Ваша комиссия разделяет эту точку зрения. Основной исходной идеей Статута является избежание войн и замена их средствами мирного разрешения международных споров или менее резкими санкциями, как то экономические санкции. Ввиду этой основной идеи представляется нерациональным, чтобы виновное государство могло односторонним актом автоматически определять всеобщее состояние войны во всем мире: ясно, что не в интересах членов Лиги быть вынужденным с первого момента рассматривать себя находящимися в состоянии войны с виновным государством и делать из этого состояния войны выводы, вытекающие по международному праву.

Наоборот представляется более соответствующим высоким целям, преследуемым Лигой наций, чтобы членам Лиги была

---

[1]) П. 10 ст. 15 гласит: «Во всяком деле, переданном Собранию, постановления настоящей статьи и статьи 12, относящиеся к действиям и полномочиям Совета применяются равным образом к действиям и полномочиям Собрания. Условлено, что доклад, составленный Собранием с одобрения представителей членов Лиги, представленных в Совете, и большинства других членов Лиги, за исключением, в каждом случае, представителей сторон, имеет ту же силу, как и доклад Совета, единогласно принятый его членами, кроме представителей сторон».

[2]) П. 3 ст. 17 гласит: «Если приглашенное государство, отказываясь принять на себя обязанности члена Лиги в целях урегулирования спора, прибегнет к войне против члена Лиги, то к нему применимы постановления статьи 16.

оставлена известная свобода применения санкций ст. 16 в том смысле, чтобы в начале они могли бы удовольствоваться оказанием давления экономического порядка, в случае необходимости могущего быть постепенно усиленным и усугубленным; однако, они могли бы объявить себя находящимися в настоящем состоянии войны, но только в случае, если бы виновное государство упорствовало бы в своей позиции, нарушающей Статут.

В соответствии с вышесказанным Комиссия предлагает Собранию принять следующие резолюции:

«1. Экономические меры, упомянутые в ст. 16, применяются только к специфическим случаям, предусмотренным в названной статье, без ущерба для специальных положений ст. 17.

2. Односторонний акт виновного государства не может создать состояния войны; он только дает другим членам Лиги возможность предпринять акты войны или объявить себя в состоянии войны с государством, нарушившим Статут; однако, духу Статута соответствует, чтобы Лига наций старалась, по крайней мере вначале, избежать войны и восстановить мир путем экономического давления».

II

Кому принадлежит решать о применении санкций. Характер и пределы задач Совета

Один принцип, имеющий существенное значение для толкования ст. 16, был одобрен Собранием на его I сессии согласно предложений его прошлогодней комиссии; этот принцип следующий: каждому члену Лиги принадлежит констатировать и убедиться в том, что нарушение Статута в смысле ст. 16 было совершено.

Этот принцип соответствует духу Статута и тому факту, что ст. 16 не признает ни за одним органом Лиги наций право решать за всех членов в обязательной форме, что один из членов нарушил Статут, так как это не соответствовало бы правам суверенитета отдельных государств.

С другой стороны, это, конечно, не значит, что члены Лиги могут свободно уклоняться от обязательств, принятых на основании Статута. При наступлении случаев, предусмотренных ст. 16, и как только член Лиги наций придет к убеждению, что имеется нарушение Статута в смысле ст. 16, он обязан участвовать в применении санкций, предусмотренных в названной статье. Это обязательство вытекает прямо из Статута и должно соблюдаться членами Лиги в силу веры, которую надо питать к договорам.

Однако, нельзя игнорировать трудностей, порождаемых только-что указанным основным принципом.

В различных странах могут различно расценивать факты, которые составляли бы нарушение Статута в смысле ст. 16. Как это

отметила Международная комиссия блокады, могут возникнуть очень серьезные сомнения по вопросу о том, кто совершил первые акты войны, и о том, сообразовалось ли государство, ставшее жертвой агрессии, с единогласной рекомендацией Совета. С другой стороны, изолированная инициатива начала немедленного экономического выступления, может иметь весьма пагубные последствия для самих государств, проявивших эту инициативу, и при том без ощутительного эффекта для государства, нарушившего Статут. Кроме того, она может породить раздоры между государствами, применяющими экономическое оружие, и членами Лиги, медлящими с этим.

Таким образом, дело идет о согласовании, с одной стороны, свободы и независимости государств относительно констатирования нарушений Статута, а с другой стороны, о явной необходимости согласия членов Лиги на счет действительного нарушения Статута и координировании их действий согласно общего плана.

Ваша комиссия думает, что такое согласование может быть достигнуто путем процедуры, намеченной в резолюциях, текст которых она вам предлагает в конце главы.

Каждый член Лиги имеет возможность, а Генеральный секретарь обязан, срочно обратиться в Совет по поводу всякого случая нарушения Статута или уведомить Совет об опасности подобного нарушения.

После такого обращения Совет со своей стороны обязан наивозможно скорее собраться и созвать помимо государств, между которыми происходит конфликт, другие наиболее заинтересованные государства, не представленные в Совете.

Невозможно дать точное определение того, что надо понимать под «наиболее заинтересованными государствами». Тем не менее, будучи согласны в этом вопросе с Международной комиссией блокады, мы старались показать путем чисто примерного перечня, кто могли бы быть эти государства. Большинство комиссии не было согласно с Международной комиссией блокады, которая хотела оставить — в предварительной форме и под условием решения Совета — председателю Совета выбор государств, подлежащих созыву. Большинству комиссии казалось, что дело идет здесь о столь важной функции, что ее можно будет возложить только на самый Совет, который к тому же будучи срочно созван не преминет, конечно, озаботиться с первого же своего заседания вызовом данных государств. Если бы выбор государств, которых следует созвать, был оставлен председателю, это могло бы создать серьезные неудобства, особенно в случае, если бы выбор председателя не был подтвержден Советом.

Надо отметить, что Совет не должен принимать решения по вопросу о том, имели ли место нарушение Статута; он должен только дать простой отзыв.

Большой моральный авторитет Совета, подкрепленный присутствием заинтересованных государств, должен сообщить его отзыву убедительную силу, необходимую для установления согласия между членами Лиги и принятия ими решения о совместном действии. Имея перед собой отзыв Совета, считающего, что государство нарушило Статут, членам Лиги будет трудно уклониться от выполнения своих обязательств.

Для того, чтобы отзыв Совета о наличии нарушения Статута мог оказать все необходимое влияние на решение членов Лиги, необходимо, чтобы протокол собрания, на котором был дан этот отзыв, был срочно передан всем членам Лиги с изложением мотивов самого отзыва и приглашением сообразоваться с ним и чтобы этому акту была придана широкая гласность, чтобы довести его также до сведения государств, не участвующих в Лиге наций, и до сведения публики во всем мире.

Следует еще осветить один вопрос относительно процедуры, которой должен следовать Совет при принятии отзыва, о котором идет речь.

Мы допустили, что представители государств в конфликте и других наиболее заинтересованных государств, даже если они не являются членами Совета, должны участвовать в его заседании при даче отзыва по вопросу о том, имеется ли нарушение Статута.

Это соответствует положению п. 5 ст. 4 Статута. Однако, нельзя было бы также допустить, чтобы государство, нарушившее Статут, независимо от того, является ли оно обыкновенным членом Совета или нет, могло своей позицией помешать акции Лиги и чтобы государство-обвинитель могло иметь решающее влияние на принятие отзыва Совета.

Комиссия старалась по возможности избегать предложения поправок к ст. 16, предпочитая применять метод декларативного толкования. Однако, для разрешения данного вопроса процедуры необходимо внести поправку в текст ст. 16, чтобы изменить общее правило ст.ст. 4 и 5.

Мы приняли мысль Международной комиссии блокады не создавать постоянного технического органа для выполнения ст. 16, а только допустить, что Совет в момент применения ст. 16 может эвентуально воспользоваться помощью технической комиссии, члены которой были бы назначены Советом.

Комиссия предлагает принять следующие резолюции:

«1. Отдельным членам Лиги наций принадлежит определить имеет ли место нарушение Статута. Обязательства, лежащие на членах в силу ст. 16, вытекают прямо из Статута и их выполнение основывается на должной вере в договоры [1]).

---

[1]) Вторая фраза четвертой резолюции в английском тексте читается так: «Выполнение их обязательств согласно ст. 16 требуется прямо от членов Лиги Статутом и они не могут пренебрегать им, не нарушая своих договорных обязательств».

2. Каждый случай нарушения Статута, предусмотренный ст. 16, будет срочно внесен в Совет по просьбе любого государства члена Лиги. В случае нарушения Статута или опасности такого нарушения Генеральный секретарь срочно уведомит об этом всех членов Совета. Получив просьбу члена или оповещение Генерального секретаря, Совет соберется в наивозможно кратчайший срок. Он созовет государства, участвующие в конфликте, и те, которые являются соседями виновного государства, или те, которые обычно поддерживают с ним тесные экономические отношения, или те, сотрудничество которых было бы особо полезно для применения ст. 16.

3. Если Совет полагает, что государство нарушило Статут, то протокол собрания, в котором было высказано это мнение, будет срочно сообщено всем членам Лиги с изложением мотивов и приглашением сообразоваться с ним. Этот акт будет передан самой широкой гласности.

4. Для проведения в действие санкций по ст. 16 Совет, если он считает это полезным, может воспользоваться помощью технической комиссии, которая будет заседать постоянно, с начала акции и которая будет включать, если это желательно, представителей наиболее заинтересованных государств».

Комиссия предлагает следующую поправку к ст. 16, подлежащую включению перед предпоследним пунктом.

«Совет должен дать отзыв по вопросу о том, имеет ли место нарушение Статута или нет. Когда Совет дает этот отзыв не учитываются при единогласии голоса государства, обвиненного в том, что он нарушил Статут, и обвиняющего государства независимо от того являются ли они членами Совета в силу п. 1 ст. 4 Статута или специально вызваны» [1]).

III

С какого момента применять санкции и кто должен их применять?

Комиссия согласна со следующим заявлением Международной комиссии блокады: ввиду того, что во всеобщих интересах необходимо, чтобы экономическое оружие было эффективным и что для этого надо централизовать усилия и принять общий план действий, — Совет должен установить дату начала применения этих мер и уведомить об этой дате всех членов Лиги.

Правда, что в п. 1 ст. 16 употреблено слово «немедленно», однако — по мнению большинства комиссии — это выражение может быть совместимо — по природе вещей и здравому смыслу — с отсрочкой, нужной и необходимой для принятия и вве-

---

[1]) Эта редакция была в дальнейшем изменена (см. док. № 7).

дения в действие общего плана применения экономических санкций.

Комиссия также согласна с Международной комиссией блокады насчет того общего принципа, что все государства должны быть поставлены в одинаковые условия применения мер экономического давления и должны трактоваться с абсолютной беспристрастностью. Тем не менее этот общий принцип может при его практическом применении вызывать известные оговорки с двух точек зрения.

С одной стороны, может быть необходимо возложить на некоторые государства особые задачи. Так, государствам, являющимся соседними или расположенными поблизости от государства, нарушившего Статут, может придтись принимать особые меры, требовать принятия которых другими членами Лиги может быть не нужно и даже совершенно бесполезно. Может быть также необходимо принять против государства, нарушившего Статут, меры морского, военно-сухопутного или воздушного порядка. В этих случаях, согласно п. 2 ст. 16, Совету принадлежит рекомендовать различным заинтересованным правительствам меры, которые надо принять. Тем не менее ясно, что все государства не могут быть призваны участвовать в этих мерах одинаковым образом и в одинаковой степени.

С другой стороны, Международная комиссия блокады полагала, что для известных государств — по причине недостаточности их естественных ресурсов и географического положения — участие полностью и немедленно в мерах экономической блокады может повлечь большие опасности, особенно если блокируемое государство является крупной экономической державой, с которой это государство поддерживает обычно тесные торговые отношения. Этот случай имеет в виду поправки к Статуту, представленные скандинавскими государствами.

По этому вопросу Международная комиссия блокады пришла к заключению, что на практике надо будет дать ход идее, из которой исходят эти поправки, но чрезвычайно важно ясно отметить, что то, что имеют в виду, это не общая система изъятий, а только изъятие для специфического случая и при особых условиях, его оправдывающих. Международная комиссия блокады предложила в этом смысле следующую поправку к ст. 16.

«Все же по просьбе члена, который доказал бы, что просимые им льготы необходимы для его безопасности как экономической так и политической Совет может предоставлять такие изъятия, которые он сочтет не идущими наперекор целей, преследуемых ст. 16».

По этому вопросу в вашей Комиссии происходила длинная дискуссия. В результате ее большинство Комиссии не сочло возможным присоединиться к поправке, предложенной Международной комиссией блокады, в том смысле, что оно не могло принци-

пиально допустить возможность предоставления настоящих изъятий из обязательств ст. 16. Действительно такого рода изъятия противоречили бы обязанности всех государств членов Лиги соблюдать принятые ими обязательства Статута и принципу справедливости и равенства этих государств.

Все же большинство вашей комиссии полагало, что следует в известной мере учитывать особые условия и потребности некоторых стран и что при некоторых положениях могло бы быть признано целесообразным отсрочить для некоторых государств и на определенное время полностью или частично эффективное применение экономических санкций, предусмотренных ст. 16. Этим не нарушается тот основной принцип, что все члены Лиги одинаково обязаны соблюдать обязательства Статута. Будет только допущено, что при наличии определенных обстоятельств применение экономических мер могло бы производиться с известной постепенностью не в частных интересах, а в общих интересах успешности экономического давления на виновное государство.

Между прочим могло бы случиться, что ввиду особого положения какого-либо государства разрыв всех экономических связей этого государства с виновным государством побудило бы последнее к действиям, вредящим успешности общей акции Лиги, например, к захвату известных стратегических пунктов первого государства. С другой стороны, ст. 16 исходит из предпосылки об общем плане действий и дает государствам право на взаимную помощь. В комиссии защищалось мнение, что это решение противоречит принципу, указанному в п. 1 ст. 16, т. е. обязательству членов Лиги *немедленно* порвать все отношения с виновным государством. Однако, как уже отмечалось в предшествующей главе по поводу момента применения экономического давления, по мнению большинства комиссии надо толковать выражение «*немедленно*», употребленное в ст. 16, в том смысле, что акт нарушения Статута виновными членами имеет тот результат, что порождает *немедленную обязанность* членов Лиги порвать сношения с виновным государством. Тем не менее это не препятствует тому, чтобы в хронологическом порядке известные государства могли быть освобождены с общего согласия и в общих интересах от *немедленного выполнения этого обязательства*. Толкование слова *немедленно* по характеру предмета и здравому смыслу не приводит следовательно к признанию, что выполнение обязательства должно произойти без каких-либо промедлений, когда это выполнение требуется с точки зрения общих целей, которых надо достигнуть. Комиссия считала необходимым придать предложенному вам решению форму поправки, текст которой она вам представляет.

Комиссия предлагает Собранию принять следующие резолюции:

«1. Совет должен установить дату, с которой следует приме-

нить экономическое давление, предусмотренное в ст. 16, и уведомить об этой дате всех членов Лиги[1]).

2. При применении мер все государства должны быть поставлены в одинаковое положение со следующими оговорками:

а) Может быть необходимо рекомендовать, чтобы известные государства применили особые меры;

б) Если признано целесообразным отсрочить для некоторых государств, полностью или частично, эффективное проведение экономических санкций, предусмотренных в ст. 16, эта отсрочка может быть допущена только в мере, желательной для обеспечения успешности совместно установленного плана действий или для сведения до минимума для некоторых членов Лиги потерь и трудностей, могущих проистекать из проведения санкций».

Кроме этого комиссия предлагает Собранию следующую поправку, подлежащую включению после п. 1 ст. 16:

«Однако, если бы Совет счел, что для некоторых членов отсрочка на определенный период какой-либо из этих мер должна позволить лучше достигнуть цели, преследуемой упомянутыми в предыдущем разделе мерами, или необходима, чтобы свести до минимума потери и неудобства, которые они могли бы им причинить, то он имел бы право вынести решение об этой отсрочке».

IV

Как применять санкции?

Комиссия присоединилась к точке зрения Международной комиссии блокады, высказавшей мнение, что невозможно определить заранее и точно все меры, подлежащие принятию для применения ст. 16. Комиссия тем не менее признала пользу дать уже теперь несколько общих указаний относительно способа применения санкций этой статьи.

Ст. 16 предусматривает в п. 1, что члены Лиги обязуются «немедленно порвать с виновным государством все торговые или финансовые отношения, воспретить все сношения между своими гражданами и гражданами государства, нарушившего Статут, и прекратить всякие финансовые, торговые или личные сношения между гражданами этого государства и гражданами всякого другого государства, является ли оно членом Лиги или нет».

Согласно этого положения ясно, что с момента введения в действие санкций возникает положение, несовместимое с поддержанием дипломатических отношений. Однако, если состояние войны не объявлено прямо, то, по мнению Международной комиссии блокады, возможно ограничиться в первую очередь отозванием глав миссий. Эта мера вероятно, произведет глубокое

[1]) Редакция этого пункта была в дальнейшем изменена. (Прим. перев.)

впечатление, особенно если бы она была применена одновременно различными членами Лиги. Таким образом, в первый момент может иметься интерес сохранить дипломатических представителей менее высокого ранга в надежде, что виновное государство может изменить свою позицию.

Ваша комиссия присоединяется к этой точке зрения и разделяет также мнение Международной комиссии блокады относительно эвентуального сохранения консульских сношений. Здесь также, если не имеется объявленного состояния войны, временное оставление консулов может быть полезно ввиду изменения позиции государства, нарушившего Статут.

Что касается более существенных частей санкций ст. 16, т. е. разрыве всех торговых или финансовых отношений и воспрещения всех финансовых, торговых и личных отношений и сношений между народами блокируемого государства и других государств, то слово «граждане», употребленное в ст. 16, возбудило важные вопросы. Уже в прошлом году в Собрании заявляли, что слово «граждане» должно толковаться, как синоним «жителей», в том смысле, что член Лиги не будет обязан воспретить на своей собственной территории сношения своих граждан с гражданами виновного государства. Согласно этого толкования воспрещение сношений должно применяться между территориями, между одними и другими государствами, а не внутри государств. Отмечалось, что противное толкование создало бы крайне трудное положение, особенно в странах, в составе населения которых имеется большой процент иностранцев.

Международная комиссия блокады признала, что слово «граждане» должно было приниматься в смысле «проживающие», но что это толкование слова «граждане» не самоочевидно, так что необходимо внести в ст. 16 поправку по этому вопросу.

Ваша комиссия разделяет эту точку зрения и представляет соответственное предложение об изменении второй части п. 1 ст. 16. Действительно не представляется возможным разрешить вопрос, возбуждаемый словом «граждане» простым пояснительным толкованием и без прямого внесения поправки в положение, о котором идет речь.

Международная комиссия блокады, указав, что воспрещение всех торговых сношений с жителями виновного государства должно срочно применяться всеми членами Лиги, предложила составить и время от времени пересматривать список всех товаров, считающихся имеющими первостепенное значение в военное время. Нельзя предоставлять никаких изъятий в отношении товаров, помещенных в этом списке, каковой в то же время составлял бы список контрабанды, если бы положение потребовало осмотра судов в море.

Ваша комиссия не считала целесообразным принятие этого предложения Международной комиссии блокады. Ей казалось

преждевременным составлять уже теперь список такого рода. Дело идет здесь явно о таких мерах, которые нельзя уточнять заранее и подробности которых зависят от обстоятельств момента и от места, которые трудно точно предвидеть, и от особого положения государства, которое могло бы явиться объектом экономического давления.

Международная комиссия блокады правильно полагает, что экономическое давление должно применяться путем принятия по мере необходимости все более и более жестких мер. Ваша комиссия принимает этот принцип постепенности применения экономического оружия, а также присоединяется к тому выводу, что лишение снабжения гражданского населения виновного государства должно было бы рассматриваться как крайняя мера строгости, подлежащая применению только, если другие доступные средства ясно недостаточны.

Для обеспечения перерыва сношения, упомянутого в п. 1 ст. 16, будет необходимо подвергнуть специальной регламентации корреспонденцию и все другие средства связи. Опыт показывает необходимость такого рода меры.

Ст. 16 говорит не только о воспрещении финансовых и торговых отношений, но также и личных отношений. Международная комиссия блокады сочла нужным истолковать это выражение в том смысле, что личные отношения должны быть затронуты только поскольку они касаются торговых и финансовых отношений. Однако, ваша комиссия не сочла необходимым вводить по этому поводу различия, которые было бы трудно провести, и ограничений, которые могли бы создать опасность для хорошего результата мер экономического давления.

Что касается гуманитарных отношений, то общепризнано, что они должны продолжаться. С прошлого года этот вопрос рассматривался в Собрании, и VI Комиссия прямо заявила, что воспрещение всех торговых и иных сношений между жителями стран членов Лиги и жителями территории виновного государства не обнимает гуманитарных отношений, которые могут продолжаться.

Возникает трудный вопрос о том, как можно будет употреблять экономическое оружие, когда соседом государства, нарушившего Статут, явится государство не являющееся членом Лиги, и вообще какую позицию надо будеть занять по отношению к государствам, не являющимся членами Лиги.

На этом вопросе Международная комиссия блокады не сочла нужным специально останавливаться ввиду того, что дело идет о вопросе, не зависящем прямо или по крайней мере исключительно от ст. 16. Комиссия ограничилась заявлением, что по отношению к государствам, не являющимся членами Лиги, надо будет сделать все возможные усилия для заключения соглашений, обеспечивающих по крайней мере пассивное сотрудничество этих

государств в мерах, которые будут приняты, причем эта рекомендация применима также ко всем государствам экспортерам и ко всем государствам, территория которых граничала бы с виновным государством. Международная комиссия блокады не сочла необходимым формулировать выводы относительно мер, которые могли бы быть приняты в случае, когда не удалось бы добиться соглашений, каковой случай сама комиссия полагала мало вероятным.

Ваша комиссия также не считает необходимым и подходящим делать уже теперь заявления на этот счет, которые могли бы ограничить свободу действий членов Лиги. В подлежащем случае Совету будет принадлежать озаботиться средствами воспрепятствования тому, чтобы применение экономического оружия не сделалось, безрезультатным из-за государств, не участвующих в Лиге, и предложить членам Лиги подходящие меры на этот счет.

В главе III уже было объяснено, что при применении экономических санкций может быть необходимо рекомендовать известными государствами применять особые меры. Среди этих особых мер надо специально отметить эффективную экономическую блокаду, которую может придтись применить по отношению к побережью виновного государства. Если было бы решено прибегнуть к подобной мере, то согласно п. 2 ст. 16 Совету принадлежало бы рекомендовать, какие морские силы должны быть употреблены и каким членам Лиги следует поручить проведение блокады.

Международная комиссия блокады не решалась высказаться по поводу применения морской блокады и осуществления права осмотра, так как полагала, что следует подвергнуть углубленному изучению влияние новой концепции Лиги наций на традиционные принципы международного права. Будучи учреждена для рассмотрения вопроса о применении ст. 16 и имея скорее технический характер, комиссия полагала, что, строго говоря, не ее задача трактовать юридическую проблему такого значения. Она ограничилась указанием, что при особых обстоятельствах, для усиления экономических мер могло оказаться целесообразным установить и поддерживать эффективную блокаду побережья виновного государства и что также могло быть целесообразным, чтобы известное число членов Лиги осуществляло право воющих опрашивать и осматривать суда в море и учредило призовые суды.

В вашей комиссии было сделано предложение просить поручить Совету назначить специальную комиссию юридических, морских и торговых экспертов для изучения правил применения морской блокады в качестве меры, дополняющей экономические санкции, предусмотренные ст. 16. Однако большинство комиссии не сочло возможным присоединиться к этому предложению.

Что касается мер исполнительного или законодательного характера, подлежащих принятию каждой страной для применения экономических санкций ст. 16, то Международная комиссия блокады полагала, что в этом вопросе каждая страна должна остаться сама судьей. Лиге не принадлежит и невозможно формулировать процессуальные правила для различных стран в форме законодательных или исполнительных приказов.

Это мнение можно только безоговорочно принять и как раз в этом порядке мыслей Генеральный секретарь Лиги направил различным правительствам вопросник, чтобы ознакомиться с состоянием их соответственного законодательства на этот счет. Ответы правительств на этот вопросник были опубликованы. Из них обнаруживается значительное различие в законах отдельных стран относительно компетенции правительств или законодательных органов разрешать и применять меры, предусмотренные ст. 16. По мнению вашей комиссии в особенности важно, чтобы Генеральный секретарь Лиги наций снова настоятельно просил все правительства обеспечить себе возможность в случае необходимости выполнить без промедлений обязательства, принятые ими в силу ст. 16 Статута.

Комиссия предлагает Собранию принять следующие резолюции:

«1. Нецелесообразно принимать заранее и детально решение о всех экономических, коммерческих и финансовых мерах, подлежащих принятию в каждом случае применения экономического давления.

В подлежащем случае Совету будет принадлежать рекомендовать государствам членам общий план действий.

2. Разрыв дипломатических отношений может в первую очередь ограничиваться отозванием глав миссий.

3. Консульские сношения могут быть эвентуально сохранены.

4. Критерием разрыва отношений между лицами, зависящими от виновного государства, и лицам, зависящим от других членов Лиги, явится местожительство, а не гражданство.

5. Если бы применение экономической блокады продолжалось, то могли бы быть приняты все более и более жесткие меры. Прекращение снабжения гражданского населения виновного государства должно было бы рассматриваться, как крайняя мера строгости, подлежащая применению только, если другие доступные меры явно недостаточны.

6. Будет необходимо подвергнуть корреспонденцию и все другие средства связи специальным правилам.

7. Гуманитарные отношения будут продолжаться.

8. Надо было бы приложить усилия для заключения соглашений, которые обеспечили бы при проведении принимаемых мер сотрудничество государств, не являющихся членами Лиги.

9. В особых условиях и для усиления экономических мер

может оказаться целесообразным: а) установить эффективную блокаду побережья виновного государства; б) поручить известному количеству членов Лиги проведения блокады.

10. Совет должен напомнить всем членам Лиги, что правительства отдельных государств должны принять требуемые подготовительные меры, в особенности законодательного порядка, позволяющие применять без потери времени необходимые меры экономического давления».

Комиссия предлагает следующую поправку: заменить в п. 1 ст. 16 слова: «своими гражданами и гражданами» словами «лицами, проживающими на их территории и лицами, проживающими на территории» и слова «гражданами этого государства и гражданами» словами «лицами, проживающими на территории этого государства и лицами, проживающими на территории».

Комиссия полагает, что она добросовестно рассмотрела доклад Международной комиссии блокады и ясно выразила свое мнение относительно различных решений, предложенных этой комиссией. Она не все их приняла и некоторые из них формулировала иначе; однако, общим образом она может только воздать должное работе Международной комиссии блокады, которая несомненно сделала значительный вклад в дело толкования Статута.

Комиссия старалась дать возможность Собранию принять с полным знанием дела решения, необходимые, чтобы обеспечить практическое применение ст. 16 и употребление экономического оружия. Она таким образом надеется, что выполнила задачу, которую Собрание соблаговолило ей поручить.

---

5. *ВТОРОЙ ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ОРУЖИИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ III КОМИССИЕЙ II СОБРАНИЮ*

29 сентября 1921 г.

I

(Новая редакция поправки к ст. 16 была принята III Комиссией).

Эта редакция была следующей:

«Совету принадлежит давать отзыв по вопросу о том, имеет ли место нарушение Статута или нет. Во время обсуждения этого вопроса Советом не будут учитываться голоса членов, обвиняемых в том, что они обратились к войне, и членов, против которых эта война была предпринята».

Эта редакция была одобрена I Комиссией, ясно подразумевая, что выражение «имеет ли место нарушение Статута или нет» означает в точности «имеет ли действительно место обращение к войне и составляет ли это обращение к войне нарушение Статута или нет».

Однако I Комиссия предложила, чтобы данный абзац был включен не перед последним абзацем, а после первого абзаца ст. 16, полагая, что вследствие важности нового абзаца, он должен логически занимать место в начале статьи. I Комиссия все же заметила, что определение во втором абзаце статьи условий голосования Совета могло бы породить сомнение насчет этого условия в других случаях, когда Совет должен голосовать согласно постановлений, фигурирующих дальше в той же статье. III Комиссия не разделяет этих сомнений. Она полагает логичным, чтобы в других случаях было применимо правило единогласия, установленное в ст. 4 Статута.

Вследствие этого III Комиссия рекомендует принять данный абзац, как составляющий абзац второй ст. 16.

II

При дебатах в Собрании предлагалось добавить в начале абзаца, о котором мы только что говорили, следующие слова: «до введения в действие каких-либо санкций»...

I Комиссия одобряла редакцию этой поправки, но заметила, что выраженная в поправке мысль противоречит уже принятым Собранием выводам III Комиссии.

III Комиссия не преминула одобрить мотивы поправки, а именно, риски, которые могут создаться, если известные члены Лиги обратятся к экономическому давлению против другого члена, не дожидаясь отзыва относительно того подлежит ли это государство санкциям согласно ст. 16. Комиссия все же полагала, что руководящим принципом ее прежней работы являлась забота об избежании какого-либо нарушения суверенитета государства и что следует сохранить этот принцип, нашедший свое выражение в резолюции Собрания, согласно которой «Отдельным членам Лиги принадлежит определять имеет ли место нарушение Статута». Комиссия кроме того полагала, что возникающий риск не был бы так велик, как этого опасался автор поправки. Если член Лиги прибегнет к экономическому давлению против государства, недействительно нарушившего Статут, за этим последует через несколько дней отзыв Совета, заявляющий, что блокированное государство нарушило Статут. В противном случае государство, применяющее блокаду, было бы вынуждено ее прекратить во избежание объявления его Советом, нарушившим Статут.

По этим соображениям большинство III Комиссии рекомендует отклонение данной поправки.

III

(III Комиссия в согласии с I Комиссией предложила, чтобы другая поправка к ст. 16 была включена в качестве третьего абзаца этой статьи в следующей редакции):

«Совет должен оповестить всех членов о дне, с которого он рекомендует принять меры экономического давления, предусмотренные в этой статье».

IV

(III Комиссия в согласии с I Комиссией предлагает включить третью поправку к ст. 16 в качестве ее четвертого абзаца).

V

(III Комиссия предложила изменить вторую часть первого абзаца ст. 16).

При обсуждении в Собрании была предложена новая редакция этой части статьи. Она вводила совершенно новый принцип, а именно, что при разрыве отношений между лицами, принадле-

жащими к государству, нарушившему Статут, и лицами, принадлежащими к другим государствам членам Лиги, критерием будет не местопребывание независимо от гражданства, как это предлагала III Комиссия, но одновременно и местопребывание и гражданство.

(Вопреки I Комиссии III Комиссия продолжает поддерживать свое прежнее предложение, предоставляя Собранию решить вопрос).

---

6. РЕЗОЛЮЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ, ПРИНЯТЫЕ II СОБРАНИЕМ

4 октября 1921 г.

Собрание принимает следующие резолюции.

1. Резолюции и предложения об изменении ст. 16, принятые Собранием, составляют до тех пор, пока изменения не будут введены в силу в форме, требуемой Статутом, директивы, которые Собрание временно рекомендует Совету и членам Лиги на случай применения ст. 16.

2. Экономические меры, упомянутые в ст. 16, применяются только к специфическим случаям, предусмотренным в названной статье, без ущерба для специальных положений ст. 17.

3. Односторонний акт виновного государства не может создать состояния войны; он только дает другим членам Лиги возможность предпринять акты войны или объявить себя в состоянии войны с государством, нарушившим Статут; однако, духу Статута соответствует, чтобы Лига наций старалась, по крайней мере вначале, избежать войны и восстановить мир путем экономического давления.

4. Отдельным членам Лиги наций принадлежит определить имеет ли место нарушение Статута. Обязательства, лежащие на членах в силу ст. 16, вытекают прямо из Статута и их выполнение основывается на должной вере в договоры[1]).

5. Каждый случай нарушения Статута, предусмотренный ст. 16, будет срочно внесен в Совет по просьбе любого государства члена Лиги. В случае нарушения Статута или опасности такого нарушения Генеральный секретарь срочно уведомит об этом всех членов Совета. Получив просьбу члена или оповещение Генерального секретаря Совет соберется в наивозможно кратчайший срок. Он созовет государства, участвующие в конфликте, и те, которые являются соседями виновного государства, или те, которые обычно поддерживают с ним тесные экономические отношения,

[1]) Вторая фраза четвертой резолюции в английском тексте читается так: «Выполнение их обязательств согласно ст. 16 требуется прямо от членов Лиги Статутом и они не могут пренебрегать им, не нарушая своих договорных обязательств».

или те, сотрудничество которых было бы особо полезно для применения ст. 16.

6. Если Совет полагает, что государство нарушило Статут, то протокол собрания, в котором было высказано это мнение, будет срочно сообщен всем членам Лиги с изложением мотивов и приглашением сообразоваться с ним. Этот акт будет предан самой широкой гласности.

7. Для приведения в действие санкций по ст. 16 Совет, если он считает это полезным, может воспользоваться помощью технической комиссии, которая будет заседать постоянно, с начала акции и которая будет включать, если это желательно, представителей наиболее заинтересованных государств.

8. Совет рекомендует дату, с которой следует применить экономическое давление, предусмотренное в ст. 16, и уведомит об этой дате всех членов Лиги.

9. При применении мер все государства должны быть поставлены в одинаковое положение со следующими оговорками:

а) Может быть необходимо рекомендовать, чтобы известные государства применили особые меры;

б) Если признано целесообразным отсрочить для некоторых государств, полностью или частично, эффективное проведение экономических санкций, предусмотренных в ст. 16, эта отсрочка может быть допущена только в мере, желательной для обеспечения успешности совместно установленного плана действий или для сведения до минимума для некоторых членов Лиги потерь и трудностей, могущих проистекать из проведения санкций.

10. Нецелесообразно принимать заранее и детально решение о всех экономических, коммерческих и финансовых мерах, подлежащих принятию в каждом случае применения экономического давления.

В подлежащем случае Совету будет принадлежать рекомендовать государствам членам общий план действий.

11. Разрыв дипломатических отношений может в первую очередь ограничиваться отозванием глав миссий.

12. Консульские сношения могут быть эвентуально сохранены.

13. Критерием разрыва отношений между лицами, зависящими от виновного государства, и лицами, зависящими от других членов Лиги, явится местожительство, а не гражданство.

14. Если бы применение экономической блокады продолжилось, то могли бы быть приняты все более и более жесткие меры. Прекращение снабжения гражданского населения виновного государства должно было бы рассматриваться, как крайняя мера строгости, подлежащая применению только, если другие доступные меры явно недостаточны.

15. Будет необходимо подвергнуть корреспонденцию и все другие средства связи специальным правилам.

16. Гуманитарные отношения будут продолжаться.

17. Надо было бы приложить усилия для заключения соглашений, которые обеспечили бы при проведении принимаемых мер сотрудничество государств, не являющихся членами Лиги.

18. В особых условиях и для усиления экономических мер может оказаться целесообразным: а) установить эффективную блокаду побережья виновного государства; б) поручение известному количеству членов Лиги проведения блокады.

19. Совет должен напомнить всем членам Лиги, что правительства отдельных государств должны принять требуемые подготовительные меры, в особенности законодательного порядка, позволяющие применять без потери времени необходимые меры экономического давления.

---

7. ИЗМЕНЕНИЯ СТ. 16 СТАТУТА ЛИГИ НАЦИЙ, ПРИНЯТЫЕ II СОБРАНИЕМ

4 октября 1921 г.

1. Если член Лиги прибегает к войне, в противность обязательствам, принятым в статьях 12, 13 или 15, то он тем самым рассматривается, как совершивший акт войны против всех других членов Лиги. Последние обязуются немедленно порвать с ним все торговые или финансовые отношения, воспретить все сношения между лицами, проживающими на их территории, и лицами, проживающими на территории государства, нарушившего Статут, и прекратить всякие финансовые, торговые или личные сношения между лицами, проживающими на территории этого государства, и лицами проживающими на территории всякого другого государства, является ли оно членом Лиги или нет [1]).

2. Совету надлежит давать отзыв по вопросу о том, имеет ли место нарушение Статута или нет. Во время обсуждений этого вопроса Советом не будут учитываться голоса членов, обвиняемых в том, что они обратились к войне, и членов, против которых эта война была предпринята.

3. Совет должен оповестить всех членов Лиги о дне, с которого он рекомендует применять меры экономического давления, предусмотренные в настоящей статье.

4. Однако, если бы Совет счел, что для некоторых членов от-

---

[1]) Собрание Лиги наций приняло 27 сентября 1924 г. новую редакцию второй фазы п. 1 ст. 16: «Последние обязуются немедленно порвать с ним все торговые или финансовые отношения, воспретить, по крайней мере, все сношения между лицами, проживающими на их территории, и лицами, проживающими на территории государства, нарушившего Статут, и, кроме того, по своему усмотрению, между своими гражданами и гражданами государства, нарушившего Статут. Они обязуются равным образом прекратить всякие финансовые, торговые или личные сношения, по крайней мере, между лицами, проживающими на территории этого государства, и лицами, проживающими на территории всякого другого государства, является ли оно членом Лиги или нет, и, кроме того, по своему усмотрению, между гражданами этого государства и гражданами всякого другого государства, является ли оно членом Лиги или нет.

срочка на определенный период какой-либо из этих мер должна позволить лучше достигнуть цели, преследуемой упомянутыми в предыдущем разделе мерами, или необходима, чтобы свести до минимума потери и неудобства, которые они могли бы им причинить, то он имел бы право вынести решение об этой отсрочке.

Пп. 2, 3 и 4 старой редакции оставались в прежней редакции с соответственным изменением нумерации.

Резолюцией Собрания 21 сентября 1925 г. в п. 2 ст. 16 старой редакции были исключены слова: «в этом случае».

Поправки к ст. 16 составили предмет протоколов, открытых для подписания членов Лиги наций. Ни один из этих протоколов не вступил в силу.

Первый протокол 1921 г. был ратификован 26 государствами: Южной Африкой, Австралией, Британской империей, Бельгией, Бразилией, Болгарией, Канадой, Китаем, Данией, Эстонией, Финляндией, Венгрией, Индией, Италией, Японией, Литвой, Норвегией, Новой Зеландией, Нидерландами, Португалией, Румынией, Сиамом, Швецией, Швейцарией, Чехословакией и Уругваем. Он был подписан, но не ратификован 14 государствами: Албанией, Боливией, Колумбией, Коста-Рикой, Кубой, Грецией, Гаити, Латвией, Либерией, Панамой, Парагваем, Персией, Польшей и Венецуэлой.

Второй Протокол 1921 г. был ратификован 31 государством: Южной Африкой, Австралией, Австрией, Бельгией, Бразилией, Британской империей, Болгарией, Канадой, Чили, Китаем, Колумбией, Данией, Эстонией, Финляндией, Грецией, Венгрией, Индией, Италией, Японией, Латвией, Литвой, Норвегией, Новой Зеландией, Нидерландами, Португалией, Румынией, Сиамом, Швецией, Швейцарией, Чехословакией, Уругваем. Его подписали, но не ратификовали 9 государств: Боливия, Коста-Рика, Куба, Гаити, Либерия, Панама, Парагвай, Перу, Венецуэла.

Третий Протокол 1921 г. ратификовали те же 31 государство и подписали, но не ратификовали те же 9 государств.

Четвертый Протокол 1921 г. ратификовали 30 государств (те же, кроме Латвии) и подписали, но не ратификовали 11 государств (те же, Латвия и Албания).

Протокол 1924 г. ратификовали 5 государств: Эстония, Нидерланды, Румыния, Сальвадор, Сиам и подписали, но не ратификовали 13 государств: Южная Африка, Албания, Боливия, Бразилия, Болгария, Канада, Чили, Куба, Греция, Новая Зеландия, Перу, Польша и Уругвай.

Протокол 1925 г. ратификовали 4 государства: Чили, Дания, Эстония и Нидерланды и подписали, но не ратификовали 15 государств: Южная Африка, Албания, Боливия, Бразилия, Болгария, Канада, Доминиканская Республика, Япония, Норвегия, Новая Зеландия, Перу, Португалия, Сиам, Сальвадор и Уругвай.

II. ТОЛКОВАНИЕ ст. 10 — 1923 г.

8. ДОКЛАД I КОМИССИИ О СТ. 10 И ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ, ПРИНЯТЫЙ II СОБРАНИЕМ

4 октября 1921 г.

Комиссии поправок было представлено предложение о простом и полном исключении ст. 10, внесенное канадской делегацией на I Собрании. В качестве обоснования этого упразднения были представлены выдающиеся меморандумы г. Чарльса Догерти и сэра Роберта Бордена [1]), содержавшие в качестве главного то соображение, что ст. 10 влечет признание законности существующего территориального статуса и обязательство для членов Лиги навсегда гарантировать его существование.

Комиссия поправок, запросив отзыва Комиссии юристов о толковании ст. 10, изложила в своем втором докладе Совету следующие соображения:

«Комиссия полагает, что это толкование недостаточно учитывает мирные процедуры, предусмотренные Статутом в целях изменения существующего статус-кво, если они представляются вызывающимися соображениями справедливости и интересами мира. К тому же канадское толкование примыкает к довольно широкой тенденции преувеличивать пределы обязательств ст. 10.

С этой тенденцией связано мнение, выявившееся в некоторых странах, согласно которому государства члены Лиги путем присоединения к Статуту приняли категорическое обязательство предоставлять свои (военные) силы в распоряжение Совета, который может их использовать в любой части света, где происходит агрессия.

Статут ограничивается в этом случае приданием Совету права делать простые рекомендации. Текст рекомендаций, направленный каждому члену, будет зависеть от политических и географических условий.

Комиссия высказалась за сохранение принципа, содержаще-

[1]) После Собрания 1920 г. Канада сообщила обоснование своего предложения об исключении ст. 10 Статута, с приложением двух меморандумов, представленных канадскими министрами Догерти и Борденом Парижской мирной конференции 1919 г. (Прим. перев.)

гося в ст. 10; исключение актов агрессии в качестве средства изменения территориального статуса и политической независимости государств вытекает из самой природы Лиги наций. С другой стороны, ст. 10 имеет собственные пределы и ценности и нельзя говорить, что она дублирует какую-либо из иных статей Статута: она объявляет в качестве общего принципа поддержание политической независимости и территориальной целости против насилия; следующие статьи (12—17) имеют в виду специальную процедуру на случай происходящей агрессии.

Тем не менее, Комиссия вполне отдавала себе отчет в различиях в толковании, порождаемых текстом в его теперешней редакции. Желая их устранить, Комиссия оказалась перед лицом двух возможностей решения: принятие поправки к тексту или интерпретативная декларация Собрания о ст. 10 в ее теперешней редакции. По обсуждении положительных и отрицательных сторон этих двух методов Комиссия высказалась в пользу сохранения теперешнего текста по следующим соображениям.

Ст. 10 является основной статьей в общей системе, установленной Статутом. Ее следует касаться лишь с большой осторожностью и только определенные и неотложные соображения могли бы оправдать ее изменение.

Равным образом, большое политическое значение данной статьи вызывает необходимость такой сдержанности. Многие государства видят в гарантии, которую она влечет, наилучшую охрану своей целости и своей независимости и компенсацию программы сокращения вооружений.

Смягчение теперешнего текста было бы способно встревожить (общественное) мнение, может быть, даже создать трудности для правительств.

Наконец, Лига наций еще неполна; она ожидает вступления новых членов; поэтому представляется преждевременным желать начать пересмотр ст. 10.

Нельзя все же игнорировать важности разногласий в толковании, которые породил теперешний текст, разногласий, имеющих ту общую черту, что они излишне расширяют пределы обязательств, вытекающих из ст. 10 до такой степени, что заставляет считать ее неприемлемой».

Комиссии поправок казалось, что принятие Собранием декларации, фиксирующей смысл, который надо придавать ст. 10, явилось бы процедурой, наиболее подходящей к современным условиям. Комиссия полагала, что эта декларация дала бы надлежащий ответ на необоснованную критику, ни в чем не умаляя основного принципа, и что будучи санкционирована голосованием Собрания, она имела бы всю моральную силу аутентичного толкования.

Текст этой декларации, который был единогласно принят ко-

миссией поправок и который она предложила Собранию, был следующий:

Интерпретативная декларация

«Для дальнейшего уточнения пределов и духа ст. 10 Статута Собрание принимает следующую резолюцию:

Целью ст. 10 не является увековечение территориальной и политической организации как она была установлена и как она существовала во время недавних мирных договоров. В нее могут быть внесены изменения различными законными средствами. Статут допускает эту возможность.

Статья 10 Статута имеет целью провозгласить принцип, что в будущем цивилизованный мир не может терпеть акты агрессии как средство изменения территориального статуса и политической независимости государств мира.

В этих целях члены Лиги приняли в первую очередь обязательство уважать территориальную целость и существующую политическую независимость всех членов Лиги наций; во-вторых, они обязались поддерживать эту целость и эту независимость против всякой внешней агрессии со стороны либо государства члена, либо государства не члена Лиги. Для обеспечения выполнения этой второй обязанности Совет указывает средства; он должен сделать это не только в случае совершенной агрессии, но также и в случае опасности или угрозы агрессии. Он будет выполнять эту миссию, направляя членам рекомендации, наиболее подходящие к случаю, учитывая ст.ст. 11, 12, 13, 15, 16, 17 и 19 Статута».

VI подкомиссия [1]) изучила доклад комиссии поправок относительно ст. 10 и предложила I Комиссии принять вышеуказанную интерпретативную декларацию со следующим изменением.

Принять вместо первого абзаца интерпретативной декларации следующее:

«Целью ст. 10 не является увековечение территориального распределения и политической организации как они были установлены и как они существовали во время недавних мирных договоров. В нее могут быть внесены изменения различными законными средствами и даже путем войны, когда мирные процедуры, предусмотренные Статутом, будут исчерпаны. Статут допускает эту возможность».

I Комиссия тщательно изучила вышеуказанное предложение VI подкомиссии. Выслушав важные аргументы, приведенные делегатом Канады г. Догерти в пользу своего мнения, и имея в виду значительные разногласия относительно толкования ст. 10, вы-

---

[1]) VI подкомиссия I Комиссии.

ражающие также существенное различие между докладом Комиссии поправок и докладом VI подкомиссии, I Комиссия пришла к заключению, что полезно отложить изучение статьи, не высказываясь теперь относительно ее толкования, ни относительно предложения об ее упразднении. Вследствие этого она представляет Собранию следующее предложение.

Предложение I Комиссии Собрания относительно ст. 10 Статута

«Собрание,

Ввиду представленного канадской делегацией предложения о простом и чистом упразднении ст. 10 Статута;

Имея в виду значительное разногласие, обнаружившееся по поводу юридических пределов названной статьи и взаимоотношений с другими статьями Статута, в частности, статьями 12—17;

Ввиду также важности приведенных с той и с другой стороны юридических и политических аргументов относительно упразднения ст. 10:

Откладывает до ближайшей сессии Собрания продолжение рассмотрения и принятие решения по вышеуказанному предложению и рекомендует до каких либо иных поправок принять решение по этому поводу».

---

4 Сборник. Н. 5015:

9. ВЫДЕРЖКИ ИЗ РЕЧИ ДОКЛАДЧИКА I КОМИССИИ РОЛЕНА ПО ВОПРОСУ О ТОЛКОВАНИИ СТ. 10, ПРОИЗНЕСЕННОЙ НА IV СОБРАНИИ

24 сентября 1923 г.

. . . .

Ст. 10, как мне кажется, является главнейшей из всех статей Статута. Согласно заявления, сделанного в Комиссии по иностранным делам Сената Соединенных штатов уважаемым г. Уильямом Буллитом 12 сентября 1919 г., ст. 10 является единственной статьей чисто вильсоновского происхождения и единственной принятой без серьезных изменений...

. . . .

Каков характер представленных вам сегодня предложений? Это не поправка, — это интерпретативная резолюция...

В первую очередь, с практической точки зрения, полагали, что процедура внесения поправки очень медленна и сложна...

Было так же более серьезное неудобство процедуры внесения поправки, неудобство теоретического порядка. Действительно, для общественного мнения поправка означает изменение. Однако, никто из делегатов не имел в виду менять ст. 10, а только разъяснить ее смысл. Поэтому было опасно принять процедуру внесения поправки, которая, с одной стороны, поставила бы нас в очень трудное положение в промежутке до вступления в силу поправки, а с другой, — в весьма затруднительное положение, если бы поправка случайно не вступила бы в силу и мы были бы вынуждены задать себе вопрос, каков при этих условиях смысл ст. 10.

Я знаю, милостивые государи, что интерпретативная резолюция, которая вам представлена, не имеет с юридической точки зрения очень точного значения. Г. Шалойа, со свойственной ему остротой мысли, указал это в I Комиссии, заявив, что «Статут является международной конвенцией, ратификованной государствами, и без этой ратификации мы не можем принять толкования, юридически и окончательно связывающего государство». Это юридически неоспоримо.

Однако, даваемое вам путем резолюции толкование приобретает с моральной точки зрения очень большую авторитетность. Я прибавляю, что практически она дает Канаде все, что та хочет. Действительно несомненно, что с момента признания, единогласно или значительным большинством делегатов, что толкование выражает смысл, который мы добросовестно придаем статьям Статута, Канаде не придется более опасаться каких-либо дискуссий по этому вопросу ни в своей стране, ни в другом месте. А если бы ст. 10 пришлось когда-либо выполнять, то Канада имела бы основания без всякого риска сообразоваться с толкованием, которое мы даем ныне этой статье.

. . . .

...В первую очередь позвольте всем сказать, что комиссия не претендовала на то, чтобы дать полное толкование, отвечающее на все вопросы, которые могут возникнуть по поводу ст. 10. Каждому дню — свое; делегация Канады поставила нам два очень точных вопроса; мы отвечаем на эти два вопроса.

. . . .

Каковы были канадские предложения? Вы помните, что первая канадская поправка имела целью уточнить, что при рассмотрении Советом вопроса о государствах, которые должны или могли бы послать военные силы, Совет должен был бы исходить из географических и политических условий. Мы приняли эту мысль, но мы заимствовали текст этой части первого абзаца нашей резолюции у ст. 8 Статута, которая так же говорит о географическом положении и особых условиях каждого государства. Действительно нашей комиссии казалось желательным сохранить соответствие между статьями Статута и интерпретативными резолюциями и не отступать от терминологии Статута.

Напоминаю вам, что во время прений в комиссии, некоторые из ее членов утверждали, что при учете особых условий, которые Совет должен принять во внимание при определении того, у кого можно будет просить военную помощь, Совет должен был бы исходить из положения, созданного для некоторых государств мирными договорами.

Некоторым государствам запрещено употребление войск за пределами своих границ. Ясно, что это политические элементы, которые должны быть учтены Советом, когда он обратится к известным государствам с призывом о военной помощи.

Наконец, мое последнее замечание о резолюции, которую мы вам предлагаем. Мы предусматриваем, что учитывать географическое положение и особые условия надо в случае, когда Совет сочтет нужным рекомендовать применение военных мер.

Действительно, мы считали необходимым подчеркнуть, что ст. 10 не предполагает обязательно немедленного военного вме-

шательства. Ст. 10 не предусматривает единственно этот случай агрессии, совершенной в нарушение статей Статута и являющейся случаем ст. 16. Ст. 10 требует гарантии территориальной цельности и политической независимости и в некотором роде продолжается во времени и так же в обстановке, так как по толкованию многих членов, ст. 10 должна применяться даже тогда, когда война начата в условиях, дозволенных Статутом.

По этим соображениям мы хотим подчеркнуть, что Совет имеет полную свободу также и оценки целесообразности военных мер, применяемых во исполнение предусмотренных Статутом гарантий.

Я перехожу ко второй канадской поправке, возбуждающей крайне деликатный вопрос: каковы последствия отзыва Совета? Какой ход надлежит давать его рекомендациям?

В первую очередь я хочу подчеркнуть, что важное значение, придаваемое рекомендации Совета канадской делегацией уже вытекает из ее первой поправки, так как эта делегация озаботилась уточнением того, что Совет должен исходить из географических и политических условий. Этим самым канадская делегация показала, что рекомендация Совета имеет в ее глазах очень большое значение. Только канадская делегация желает недвусмысленно фиксировать каково юридическое значение этой рекомендации и знать равноценна ли эта рекомендация другим.

Ответ комиссии по этому пункту ясен.

Дело не может итти о приказе. Было бы очень важным отступлением от суверенитета государств, которые не все представлены в Совете, если бы Совет Лиги наций мог без согласия парламентов приказывать посылать войска в определенные части земного шара. Никогда ни один толкователь Статута не поддерживал такого толкования.

Правда, что Совет указывает средства, но английская редакция показывает вам, что дело не идет здесь о формальном решении, за которым должно немедленно, автоматически последовать выполнение, и я вам напоминаю, что в ст. 16, где эти средства конкретно уточнены, ясно отмечено, что Совет в этом деле может только рекомендовать государствам послать военные силы, когда это признано необходимым.

Таким образом, конституционные власти обсуждают требования Совета. Однако, комиссия озаботилась добавить, что тем не менее в ст. 10 содержатся обязательство, международные обязанности, и что обсуждение конституционными властями не будет иметь предметом простую оценку целесообразности, решение, могущее быть принятым независимо ото всех юридических обстоятельств, и что конституционные власти должны будут оценить добросовестно, в какой мере обязанность оказания помощи, на которую они согласились, присоединяясь к Статуту, влечет посылку военных сил.

Милостивые государи, можно думать, что оставление государствам этой свободы представляет известную опасность и вы знаете, что ваша III Комиссия обсуждает в данный момент проект договора о взаимной помощи, в котором от членов как раз требуют отказаться от части своего суверенитета в пользу Совета, обязаться признать его решение как относительно определения случая агрессии, так и относительно посылки военных сил.

Я лично стою за такое расширение прав Совета, однако, само это расширение вам показывает, что государства имели в виду сохранить за собою право оценки с полной добросовестностью того влечет ли обязанность помощи — военную помощь.

Милостивые государи, само собой разумеется, что при этом обсуждении мнение Совета явится важным элементом. Совет ежедневно видит рост своего авторитета и я добавляю, что за его отзывом тем вернее последует выполнение, чем постоянней и явственней представленные в нем государства покажут свою приверженность Статуту и свою несокрушимую волю обеспечить выполнение всех его условий, какие бы политические трудности не могло повлечь для них это выполнение.

. . . .

Второй вопрос Канады был следующий: когда Совет просит нас о посылке войск за море, будем ли мы вынуждены послушаться без того, чтобы избранный нашим народом парламент мог проверить законность этой просьбы? И ответ Собрания будет следующий: если когда-либо Совет сочтет, что ст. 10 этого великого договора о всемирном союзе (для борьбы) за право потребует от вас повторения восхитительного подвига, на который вы согласились в 1914 г., в этот день без сомнения, вы, свободный народ, будете иметь право, подавив трепет, обсуждать с чистой совестью решение, которое вы должны принять, и мы, как и тогда, доверяемся тому, что вы выкажете себя лойяльными сотоварищами.

Вот смысл ответов, которые предложит I Комиссия.

Я полагаю, что невозможно ответить иначе на вопросы, поставленные канадской делегацией. Наши ответы точны, они соответствуют толкованию, которое давали все юристы, которые старались толковать Статут; они соответствуют резолюции, принятой в прошлом месяце Институтом международного права на его брюссельском заседании и я считаю возможным заявить, что здесь никто не может сказать, что, принимая эту резолюцию, какая-либо из наших делегаций что-либо уступает из политического значения ст. 10 Статута.

. . . .

10. ВЫДЕРЖКА ИЗ РЕЧИ ДЕЛЕГАТА ПЕРСИИ ПРИНЦА АРФА-ДОВЛЭ О ТОЛКОВАНИИ СТ. 10 СТАТУТА, ПРОИЗНЕСЕННОЙ НА IV СОБРАНИИ

25 сентября 1923 г.

. . . .

Допущение предложенного Канадой толкования имело бы результатом несколько облегчить ответственность членов Лиги наций по отношению к государствам, которые подверглись бы нападению другого государства.

Персия должна, конечно, настаивать на том, чтобы ст. 10 сохраняла целиком всю свою силу. Все парламенты членов Лиги наций уже ратификовали Статут. Однако, по ст. 10 мы понимаем, что рекомендация Совета в необходимом случае обязательна для всех членов Лиги наций; между тем, при предлагаемом нам толковании от ратификации парламентом стран, являющихся членами Лиги наций зависит, какой ход надо дать рекомендации Совета.

Мы прекрасно понимаем, что это толкование ослабляет ст. 10 Статута.

. . . .

11. ГОЛОСОВАНИЕ ПРОЕКТА РЕЗОЛЮЦИИ О ТОЛКОВАНИИ СТ 10, ПРОИЗВЕДЕННОЕ IV СОБРАНИЕМ

25 сентября 1923 г.

Следующий проект резолюции о толковании ст. 10 Статута был представлен I Комиссией:

Собрание, желая уточнить пределы обязательств, указанных в ст. 10 Статута, в том что касается вопросов, поднятых делегацией Канады, принимает следующую резолюцию:

«Духу ст. 10 соответствует, чтобы в случае когда Совет считал бы себя обязанным рекомендовать применение военных мер, вследствие агрессии, опасности или угрозы агрессии, он должен будет учитывать, в частности, географическое положение и особые условия каждого государства.

Конституционным властям каждого члена принадлежит судить относительно обязательства поддержания независимости и территориальной нераздельности членов, в какой мере названный член обязан обеспечить выполнение этого обязательства путем употребления своих вооруженных сил.

Все же рекомендация Совета будет рассматриваться, как имеющая самое высокое значение, и будет принята во внимание всеми членами Лиги с желанием добросовестно выполнять свои обязательства».

Голосование, происходившее в Собрании 25 сентября 1923 г. по поводу этого проекта резолюции, дало следующий результат:

29 членов Лиги голосовали за проект резолюции, а именно: Южная Африка, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Британская империя, Болгария, Канада, Чили, Китай, Куба, Дания, Испания, Франция, Греция, Венгрия, Индия, Ирландия, Италия, Япония, Люксембург, Норвегия, Новая Зеландия, Нидерланды, Португалия, Сальвадор, Швеция, Швейцария и Уругвай.

Один член голосовал против: Персия.

Следующие члены отсутствовали или воздержались: Албания, Аргентина, Боливия, Колумбия, Коста-Рика, Эстония, Финляндия, Гватемала, Гаити, Гондурас, Латвия, Либерия, Литва, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Польша, Королевство сербов, хорватов и словен, Сиам, Чехословакия, Венецуэла.

Председатель сделал затем следующее заявление:

«Резолюция, толкующая Статут, должна для того, чтобы быть принятой, собрать единогласие голосов.

Так как это единогласие не было достигнуто, я не могу заявить, что предложенная резолюция была принята. С другой стороны, согласно прецедента, представившегося в подобном случае, я также не заявлю, что предложение было отвергнуто, так как нельзя сказать, что своим голосованием Собрание высказалось бы в пользу противного толкования. Таким образом, я заявляю, что предложение не было принято».

Собрание решило, что результаты этого голосования будут сообщены Совету для сведения.

III. ДОГОВОР О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ И ГАРАНТИЙНЫЙ ПАКТ — 1922-1924 гг.

12. XIV РЕЗОЛЮЦИЯ О СОКРАЩЕНИИ ВООРУЖЕНИЙ, КАСАЮЩАЯСЯ ДОГОВОРА О ВЗАИМНОЙ ГАРАНТИИ, ПРИНЯТАЯ III СОБРАНИЕМ

27 сентября 1922 г.

а) Собрание, рассмотрев доклад Временной смешанной комиссии по вопросу об общем договоре о взаимной гарантии и считая, с одной стороны, что этот доклад не мог бы ничем затронуть полную действительность всех мирных договоров или иных существующих и известных соглашений между государствами, и что, с другой стороны, этот доклад содержит в себе ценные предложения относительно метода, способного сделать действительным договор о взаимной гарантии, заявляет, что:

1. Всякий план сокращения вооружений в смысле ст. 8 Статута, может полностью привести к цели, лишь в том случае, если он является всеобщим.

2. При том положении, в котором ныне находится мир, большое число государств не могло бы взять на себя ответственности серьезного сокращения вооружений, не получив взамен достаточной гарантии безопасности всех стран.

3. Такая гарантия может быть предоставлена оборонительным соглашением, открытым для всех стран и обязывающим стороны оказывать действительную и немедленную помощь в соответствии с ранее условленным планом, в случае, если бы одна из них подверглась нападению, при условии, что обязательство притти на помощь стране, подвергшейся нападению, было ограничено в принципе странами, расположенными в той же части земного шара. Однако, в тех случаях, когда по историческим, географическим или иным причинам, страна подвергается особому риску нападения, для ее защиты должны быть приняты специальные меры во исполнение указанного плана.

4. Поскольку общее сокращение вооружений является целью трех предшествующих предложений, а договор о взаимной гарантии — средством осуществления, то само собой разумеется, что предварительное согласие на это сокращение является первым условием этого договора.

Это сокращение может производиться либо в форме общего

договора, которая была бы наиболее желательной, либо в форме договоров отдельных, но предназначенных быть распространенными и остающихся открытыми для всех стран.

В первом случае договор влечет за собой общее сокращение вооружений. Во втором случае сокращение должно быть пропорционально той безопасности, которую даст гарантийный договор.

Совет Лиги наций, получив заключение Временной смешанной комиссии, которая изучит условия, в которых может применяться и та и другая система, установит в дальнейшем для предоставления на одобрение и суверенное решение правительств план механизма, одновременно политического и военного, для их подготовки и обеспечения их точного выполнения.

б) Собрание просит Совет запросить у различных правительств их заключение по изложенным выше предложениям; оно просит Временную смешанную комиссию продолжать свои работы и для полного уточнения вышеприведенных предложений составить проект договора, основанного на принципах, предусмотренных в этих резолюциях.

---

13. ОТЗЫВ ПОСТОЯННОЙ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ КОМИССИИ О XIV И XV РЕЗОЛЮЦИЯХ III СОБРАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ВСК

22 апреля 1923 г.

ПКК, собравшись в Женеве с 16 по 22 апреля 1923 г. для рассмотрения резолюций XIV и XV Собрания, касающихся договоров о взаимной помощи, не могла вследствие различия инструкций, данных ее членам их соответственными правительствами, высказать единогласного мнения по этому вопросу.

Английская делегация, не имея инструкций своего правительства, не могла принять участия в дискуссии.

Итальянская делегация заявила, что не может обсуждать вопроса о частных договорах.

Настоящий отзыв включает следующие главы:

А. Общее мнение бельгийской, бразильской, французской и шведской делегаций относительно:

I. Общих условий, которым должен удовлетворять всякий гарантийный договор;

II. Отрицательных сторон, присущих всякому гарантийному договору;

III. Ценности гарантийного договора.

Б. Общее мнение бельгийской, бразильской и французской делегаций относительно:

IV. Частных договоров и региональных соглашений.

С. Мнение шведской делегации относительно:

IV. Частных договоров.

Д. V. Заключение и конечные выводы бельгийской, бразильской и французской делегаций.

Е. Соображения испанской и итальянской делегаций, соглашающихся почти со всей совокупностью соображений военного порядка, изложенных в предшествующих отзывах, к каковым соображениям присоединяется в принципе японская делегация, относительно:

I. Общих условий, которым должен удовлетворять всякий гарантийный договор;

II. Общего договора;

III. Заключения.

А. Бельгийская, бразильская, французская и шведская делегации высказали следующее мнение относительно:

I. Общих условий, которым должен удовлетворять всякий гарантийный договор;

II. Отрицательных сторон, присущих всякому гарантийному договору;

III. Ценности гарантийного договора.

I. Общие условия, которым должен удовлетворять всякий гарантийный договор — всеобщий или частный

Дело идет о воспрепятствовании войне, а не о прогрессивном применении сил предназначенных ее выиграть. Всякая система, которая не ставила бы немедленно агрессора перед силами, явно превосходящими его силы, имела бы основной порок: вместо того, чтобы парализовать конфликт вначале, она оставляла бы время для его развития и приводила бы к длительной войне с ее непоправимыми жертвами человеческих жизней и ее разорением.

Это требование вызывает следующие условия:

а) Подлежащая применению система должна быть такова, чтобы агрессор

не мог даже представить возможности покуситься на нее (идеальное решение),

был очень быстро раздавлен в течение короткой войны (приемлемое решение),

не имел никаких шансов победить в долгой войне (решение, полное риска);

б) Ни в коем случае государство, ставшее жертвой агрессии, не должно подвергаться вторжению, каковое условие требует существования взаимной помощи, могущей применяться немедленно. Это тем более необходимо, чем более находятся государства под угрозой в силу «географических и иных» обстоятельств, создающих для некоторых из них «особые риски», признанные Собранием;

с) Так как война ведется во всех областях, то также на все области должна распространяться военная помощь. Все же она неодинаково эффективна во всех формах и во всех имеющихся в виду случаях.

Военно-сухопутная, морская и воздушная помощь остается единственно эффективной в начале конфликта.

Другие виды помощи,— экономической, финансовой и т. д.,— могут только играть вспомогательную роль и, как бы она ни была значительна, эта роль утверждается обычно только со вре-

менем в течение долгой войны. Кроме того, и по своему характеру, эти виды помощи не позволяют «перевести в цифры» безопасность, которую они дают, и таким образом применить один из принципов, содержащихся в резолюции XIV, а именно, что сокращение вооружений должно быть «пропорционально безопасности», даваемой гарантийным договором;

д) Для того чтобы помощь была «действительной и немедленной» надо, чтобы она проводилась «по заранее установленному плану», как это указывает резолюция XIV; и для того, чтобы этот заранее установленный план, конечно, требующий уточнения, был бы применен без промедления, без обсуждения, важно, чтобы он составлял нераздельную часть гарантийного договора;

е) Так как средства нападения и обороны постоянно варьируют, важно:

чтобы всякий гарантийный договор, влекущий сокращение вооружений, периодически пересматривался с точки зрения его действительности,

чтобы осуществлялся контроль с двойной целью— своевременно разоблачать тайные вооружения и приготовления и, с другой стороны, — удостоверяться, что нации-гаранты содержат минимум достаточно современных вооружений, чтобы быть в состоянии выполнить лежащую на них эвентуальную задачу оказания помощи.

Если может быть практически возможно удостовериться путем контроля в том, что каждое государство содержит минимум вооружений, которые оно должно содержать, то контроль над всякого рода излишком вооружений будет оставаться всегда очень трудно, если не невозможно, осуществимым эффективным образом и без покушения на суверенитет государств, которым придется подвергнуться контролю.

Резюмируя, видно, что договор о взаимной гарантии должен был бы теоретически:

применяться немедленно с эффективностью, делающей безнадежной всякую попытку проявления агрессивных тенденций, ограждать государство, подвергшееся нападению и укорачивать войну;

содержать в самом своем тексте точный и заранее установленный план общих действий во всех областях, но в особенности в военно-сухопутной, морской и воздушной области;

организовать превентивный контроль;

предусматривать периодические пересмотры.

II. Дефекты, присущие всякому гарантийному договору

Рассмотренные выше условия уже обнаруживают трудности составления гарантийного договора. Теперь следует отметить,

что по самому своему характеру, хотя и в различной степени, смотря по системе, с которой они связаны, — эти договоры имеют сами по себе неустранимые слабые стороны:

а) В первую очередь безопасность, исходящая извне, будет всегда сама по себе иметь меньшую ценность, чем аналогичная безопасность, обеспеченная каждому государству его собственными средствами. Можно легко привести несколько самоочевидных причин, относящихся к вооруженным силам, оказывающим помощь:

Подготовка к их использованию не может быть подвинута так далеко вперед;

Их прибытие на место в полной готовности будет зависеть от многочисленных случайностей (задержки или перерыв сухопутного транспорта на иностранной территории или морского транспорта, если не обеспечено господство на море);

План сосредоточения (и до известной степени план операций) будет известен слишком многим лицам, чтобы сохранить тайну, являющуюся на войне существенным фактором успеха;

Силы, предназначенные для оказания помощи будут иметь весьма различную ценность, смотря по их организации, их вооружению, их кадрам, их обучению, их собственной доблести.

б) Относительная ценность внешнего воздействия будет зависеть от военной организации мирного времени государства, оказывающего помощь. Если желать избежать длительной войны — причем первые операции должны рассматриваться, как решающие для обеспечения их успеха — лучше будет немедленное выделение единиц, имеющих меньшую относительную ценность, чем слишком позднее прибытие лучше обученных контингентов. Однако, страны, которые содержат только небольшие профессиональные армии и в которых мобилизация влечет предварительное обучение людских ресурсов национального призыва, могут выставить в поле значительный личный состав только по прошествии срока в несколько месяцев, если не больше.

с) Никогда нельзя будет располагать наверняка и во всяких случаях иностранными силами, употребление которых будет зависеть от доброй воли их правительств или от голосования их парламента. Этот вопрос касается главного вопроса, изложенного ниже и доминирующего над всей проблемой.

д) Как автоматически привести в действие военную помощь, предусмотренную гарантийным договором?

Уже недостаточно напомнить обычную формулу «непровоцированной агрессии», так как в условиях современной войны определение случая агрессии не представляется могу-

щим получить, даже теоретическое, решение. Действительно нужно будет,

чтобы случай агрессии был *определен* в *договоре*,

чтобы можно было *выявить* ее *проявление* для того, чтобы договор сделался применимым;

чтобы, наконец, названные проявления были *единогласно признаны* для того, чтобы повлечь применение договора *наверное*.

1. Определение случая агрессии

До настоящего времени можно было считать случаями агрессии мобилизацию или нарушение границ; этот двойной критерий потерял свою ценность.

Мобилизация, еще вчера состоявшая из нескольких относительно простых операций (призыв запаса, покупка или реквизиция и начало производства предметов для войны, *после призыва людей*), стала бесконечно сложнее и труднее устанавливаемой в зачатке и наблюдаемой в ее развитии. Теперь будет мобилизация не только армии, но всей *страны, предшествующая военным действиям*, создание запасов сырья и военных материалов, промышленная мобилизация, пуск в ход или интенсификация производства, все меры, выражающие *военные намерения*, могущие породить дискуссию и различные толкования и обеспечить, однако, если не действовать, *решающие* преимущества для агрессора.

Нарушение границ «вооруженными силами», не будет с необходимостью тем грубым и явным актом, которым он являлся в свое время: выражение «вооруженные силы» лишено в настоящее время точности, так как некоторые государства располагают ныне полицейскими силами, вольными стрелками, законно и незаконно существующими, но имеющими реальную военную ценность. Сами границы определяются не без труда с тех пор, как договоры 1919—1920 гг. создали нейтральные зоны, как политические и военные границы не всегда обязательно совпадают и воздушные силы также перекрывают друг друга.

К тому же переход границы войсками другой страны не означает всегда, что эта последняя является агрессором. В частности, когда дело идет о малых государствах, это выступление может иметь целью создать исходное положение, насколько можно более благоприятные для защиты, и сделать это до того, как противник успеет сосредоточить все свои превосходящие силы. Таким образом, наивозможно быстрое военное наступление может оказаться средством и возможно единственным средством слабейшего для защиты от сильнейшего. Можно также предположить, что малая нация может быть вынуждена использовать свои воздушные силы, чтобы опередить превосходящие их воз-

душные силы противника и извлечь наибольшие выгоды из этого положения вещей.

Наконец, в большинстве случаев военные действия между двумя морскими державами начинаются на море с захвата торговых судов или других актов насилия и при том в открытом море, вне территориальных вод. То же касается воздушных операций, происходящих без какого-либо нарушения воздушных границ государств.

Эти несколько соображений показывают некоторые из неизбежных трудностей определения выражения «случай агрессии» и заставляют усомниться в возможности заранее и обстоятельно определить в договоре это выражение с военной точки зрения, тем более, что вопрос часто одновременно имеет и политический характер.

2. Признаки, обнаруживающие предстоящую агрессию

Допустив тем не менее, что удалось определить, что данное положение, составляет агрессию, нужно будет ещё иметь возможность констатировать его существование. Можно представить, что симптомы проявятся следующим образом:

I. Канцелярская организация промышленной мобилизации.

II. Фактическая организация этой мобилизации.

III. Образование запасов сырья.

IV. Начало производства.

V. Подготовка военной мобилизации.

VI. Выполнение названной военной мобилизации.

VII. Военные действия.

Будучи трудно различаемыми во всех случаях, меры I и V (и до известной степени и меры II) могут в странах, на которые мирные договоры не налагают никаких обязательств по разоружению, составлять меры безопасности, которые каждое правительство вправе предпринять.

Мера III может быть оправдана соображениями экономического порядка, идет ли дело о рыночной выгоде, о парировании путем образования запасов невыгод возможного перерыва некоторых грузопотоков, о стачках и т. д.

Мера IV (начало производства) является первой наиболее наверное характеризующей агрессивные намерения; однако, будет легко скрывать ее долгое время в странах, где не производится никакого военного контроля.

Когда констатируют меры VI и VII, то уже слишком поздно.

3. Единодушное признание неизбежности агрессии

За отсутствием неоспоримых критериев, суждение правительств будет основываться только на впечатлении, созданном самыми различными факторами, как-то:

Политическая позиция эвентуального агрессора,

Его пропаганда,

Умонастроение его прессы и его граждан,

Его поведение на международном рынке и т. д.

Однако, это впечатление не будет одно и то же у наций, непосредственно подвергающихся угрозе, и у наций гарантов, так что, поскольку каждое государство будет иметь свое собственное мнение, единодушное и одновременно согласие на счет неизбежности агрессии неосуществимо.

В конечном итоге обнаруживается, что акт войны на много месяцев или более будет предшествовать открытию военных действий и что было бы иллюзорным рассчитывать на единодушное согласие относительно симптомов, позволяющее привести в действие взаимную помощь только в ответ на военную мобилизацию или военные действия со стороны агрессора. Так как такая помощь не будет превентивной, она будет всегда слишком запоздалой и в силу этого позволит только слабое сокращение собственных усилий, которые каждая нация должна делать для организации своей обороны.

Эта недостаточность «коллективной безопасности» по сравнению с «национальной безопасностью» не должна приводить нас к отказу от первой, ни, в особенности, от средств ее улучшить. Однако, она влечет в отношении второй важные следствия, которые необходимо перечислить.

а) Каковы бы ни были имеющиеся в виду внешние гарантии, никакая страна не может обойтись без наивозможно быстрой мобилизации всех своих сил всякого рода. Следовательно, она должна будет содержать в мирное время вооружения, пропорциональные возможным нападениям и такие, чтобы их мобилизация была всегда легка.

б) Оценка значения внешней поддержки и эффективности аппарата, которому поручено ее применение, должна быть необходимо оставлена суверенному решению каждого из заинтересованных правительств. Тоже, следовательно, относится и к сокращению вооружений, на которое позволяет согласиться новая безопасность. Это исключает всякие проекты показателей вооружений, устанавливаемых заранее на более или менее произвольных основах. Каждое правительство будет оставаться единственным судьей минимума вооружений, необходимых для своей безопасности, с тем, что в той мере, в которой внешняя поддержка

заменит часть национальных вооружений, последние могут и должны будут быть сокращены, но только в этой мере.

К тому же надо было бы при оценке «значения замены» внешней поддержки придавать различным элементам, их составляющим, подходящий и различный коэфициент по сравнению с соответственными национальными элементами.

c) Так как слово «гарантия» вызывает мысль о реальной безопасности было бы предпочтительно, чтобы не разочаровывать общественное мнение, говорить о договоре о взаимной помощи скорее, чем о «взаимной гарантии».

III. Общий договор

Было бы несомненно весьма желательно, чтобы наивозможно большее число государств в той или иной форме выступило автоматически в пользу того или тех из них, которые стали бы жертвами агрессии.

Самый принцип подобной гарантии теоретически содержится в ст. 10 Статута Лиги наций. Он был бы полезно восполнен общим договором о практическом применении относящихся к этому статей Статута, хотя поправки, вотированные II Собранием, должны в значительной мере лишить эффективности экономическое оружие, которое ст. 16 представляло бы в распоряжение Лиги.

Все же желаемое не всегда обязательно осуществимо и следует задать себе в данном случае вопрос, согласуется ли недостаточное уточнение, характеризующее слишком часто общие контракты, со степенью доверия, требуемого для значительного сокращения вооружений каждого государства; к тому же ответ может быть дан, только расчленяя вопрос:

a) Способен ли общий договор о взаимной помощи, уточняющий обязательства ст. ст. 10 и 16 Статута, дать в случае конфликта государству, подвергающемуся нападению, эффективную помощь и в какой-либо форме.

Следует различать конфликты, в которых государство, подвергшееся нападению замешано непосредственно, и конфликты, в которых ему пришлось бы участвовать в качестве государства, оказывающего помощь. В первых, что важно, это характер и ценность поддержки, которая должна притти немедленно извне; в других — это обязательства, которые оно должно согласиться принять, и вытекающие отсюда тяготы. К этому различию следует прибавить еще то, которое проистекает из самого характера конфликта, смотря по тому, принимает ли он преимущественно военно-сухопутную форму (континентальная война) или преимущественно морскую (морская война). Это значит, что необходимость сооб-

разовать вооружения с характером и размерами опасности, которые они должны парировать, обязывает взять за основу всякого расчета *наступательные возможности эвентуального агрессора.* Это условие представляется несовместимым с самым характером всеобщего договора, который должен был бы быть *действителен в любом случае агрессии.* Это потому, что сколько агрессоров — столько и «особых случаев», которым *общий* договор не отвечает.

В том же порядке мыслей, государство, решившееся взять на себя инициативу агрессии в избранный им момент, примет такие меры, которые будут иметь результатом, по крайней мере надолго, сделать недействительным единственное оружие, которым может немедленно располагать общий договор: *блокаду.* Несомненно, что указанная подготовка агрессии в самых различных формах, была бы трудно осуществима для малых и средних государств, с ограниченными экономическими ресурсами и промышленными возможностями. Однако, гарантийный договор, гарантирующий только против слабых, был бы безнравственным и не представлял бы ценности. Однако, по отношению к сильным, гарантия могла бы осуществляться только путем *постоянного* изучения наступательных возможностей всех эвентуальных агрессоров. Чтобы достигнуть этого, общий договор должен будет *свестись к ряду отдельных договоров,* из которых каждый должен будет иметь в виду самым точным образом определенный случай агрессии, так что этот договор будет иметь общим только название.

К тому же можно представить, что различие рисков может склонить одни правительства к системе общего договора, а другие — к системе отдельных договоров. Для одних риск выражается в морской опасности, могущей замедлить или остановить потоки их снабжения, не затрагивая непосредственно их национального существования. Для других они принимают прямо угрожающий аспект вторжения на их территорию. Если первые правительства считают достаточным более или менее неопределенную и рискованную общую безопасность, то другие не могут признать, что она их удовлетворяет. Кроме того, *это различие, может быть, потеряет когда-либо свой смысл* вследствие все более и более глубоких изменений, которые воздушная война способна внести в конфликты; естественные преграды будут иметь тем менее ценности, чем легче они могут быть преодолены значительными воздушными силами и что, несмотря на расстояние, нация, в лице своего населения и своих богатств всякого рода, сделается внезапно уязвимой до самых крайних пределов своей территории.

Если исходить из того, что в *континентальном конфликте,* по крайней мере, *первый или самые первые*

месяцы войны будут решающими, то встанет вопрос о том, какая военно-сухопутная, морская или воздушная помощь какого-либо государства может быть оказана немедленно или в очень краткий срок всякому государству, подвергающемуся нападению.

С военно-сухопутной точки зрения эта помощь будет зависеть от продолжительности мобилизации государства, оказывающего помощь, от транспортных возможностей, от организации потоков снабжения и специальных баз каждой национальности. Твердо установлено, что действие сухопутных сил может осуществиться с пользой только, если оно было тщательно подготовлено. Таким образом, план перевозок должен был бы содержать определение транспортных линий или их вариантов, в некоторых случаях их оборудование для воинских перевозок, создание технического персонала для обеспечения потребностей непосредственной эксплоатации, в случае неспособности служебного персонала (вследствие забастовок или всякого рода иных причин). План снабжения требовал бы обязательного образования запаса материалов для различных экспедиционных корпусов. Ясно, что такого рода подготовка, осуществимая при ограниченном числе государств и в известных определенных случаях, становится технически невозможной при попытках применения ее одновременно к очень большему числу государств в силу самого крайнего разнообразия случаев, которые надо иметь в виду.

С морской точки зрения техническая проблема сравнительно проще. Морские силы не зависят от тех же условий мобилизации, что и сухопутные. Число случаев, которые надо иметь в виду, представляется более ограниченным и морские возможности противника легче определить. Все же морские силы государства, оказывающего помощь, не будут обязательно сконцентрированы в момент конфликта. К тому же для их употребления нельзя избежать установления плана действий, обеспечения управления ими, обладания базами снабжения и т. п., и хотя и признавая, что их можно быстрее использовать, чем сухопутные силы, не надо создавать себе иллюзий на счет, весьма относительной, немедленности их употребления в дело.

Морские силы ряда стран составлены часто из единиц, качество которых (стойкость на море, район действия и т. д.) значительно уменьшает возможность их использования. Это обстоятельство добавляет еще одну трудность практического применения общего договора, в том смысле, что употребление названных морских сил должно обязательно ограничиваться точно определенными операционными театрами.

С другой стороны, их действие может оказаться технически неэффективным, особенно вначале, в целом ряде континентальных конфликтов. При некоторых географиче-

ских положениях они неспособны предотвратить вторжения на национальную территорию, а при использовании для блокады их эффективность обнаружится только в течение долгой войны.

С воздушной точки зрения допускают, что воздушными силами, могущими быть использованными немедленно, являются те, которые могут вылететь с аэродромов, расположенных не более как на расстоянии 250 километров от своего эвентуального объекта. За этими пределами их действие потребует предварительной подготовки их доставки и их снабжения. К тому же надо будет действовать немедленно в оборонительных целях, чтобы не допустить прорыва бомбардировочных аппаратов противника и в наступательных целях, чтобы затруднить его концентрацию.

В этих условиях воздушные силы, которые будут находиться в распоряжении, будут в общем ограничиваться теми, которые могут представить соседние государства. Так как эти страны наверное сохранят для своей защиты истребители, можно будет рассчитывать только на поддержку бомбардировщиков.

Невозможность удовлетворить путем общего договора выставленным Собранием принципам «немедленной эффективной помощи, согласно заранее установленному плану» тем более очевидна, что многообразие и многочисленность случаев, которые надо иметь в виду для одного и того же континента, усложняется еще тем, что каждое государство может быть, смотря по обстоятельствам, получающим или оказывающим помощь, и что его собственное положение может измениться в ходе конфликта. Таким образом, и резервируя для последующего рассмотрения проблему определения агрессии (как это будет видно в дальнейшем неразрешимую при всеобщем договоре), военно-сухопутная, морская и воздушная помощь, предоставленная подобным договором, будет либо ненадежной и, во всяком случае, слишком запоздалой, чтобы оградить от вторжения государство, подвергшееся нападению, и обеспечить во всех случаях решительный успех первых операций.

б) Может ли военно-сухопутная, морская или воздушная помощь, предоставленная общим договором, быть исчислена с достаточной точностью, чтобы позволить правительствам сократить свои национальные вооружения ниже того минимума, который они в настоящее время считают необходимым, сообразуя это сокращение пропорционально безопасности, предоставляемой договором.

Была показана невозможность вследствие числа и разнообразия случаев исчислить характер и ценность помощи, подлежа-

щей оказанию в каждом из них каждым из государств, подписывающих общий договор. Из этого вытекает, что нельзя установить соотношения между двумя элементами, из которых один (безопасность) остается *неточным*, а другой (сокращение вооружений) подлежал бы *определению*. Некоторые государства возможно оказывают достаточно доверия к коллективу, чтобы рисковать согласиться на известное сокращение вооружений. Однако, одинаково возможно, что другим государствам пришлось бы увеличить во имя международной солидарности военные тяготы, которые они до этого считали достаточными для них самих. Это потому, что если некоторые государства подвергаются особому риску «в силу своего географического и исторического положения», то другие вправе полагать, что с этой двойной точки зрения, их собственное положение, наоборот, ставит их в положение сравнительно защищенное от непосредственной опасности.

Таким образом, возможно, что общий договор повлечет некоторые сокращения вооружений, однако, *это невозможно утверждать и еще менее указать* заранее *каковы они могли бы быть*. Во всяком случае, они основывались бы уже не на организации реальной помощи, как этого хотело Собрание, а на чувстве доверия, что отдаляет нас от принципов, содержащихся в резолюции XIV.

c) *Поскольку военно-сухопутная, морская или воздушная помощь не представляет немедленной или достаточной эффективности, каков был бы характер и ценность других видов помощи (экономической, финансовой) и могла бы она повлечь сокращение вооружений.*

Одним из преимуществ общего договора явилось бы обеспечение государству, подвергшемуся нападению, экономической, промышленной, финансовой помощи, которая помогла бы ему восполнить в этом отношении возможные пробелы его национальной организации. Однако, не приходится скрывать, что в случае общего договора каждое государство, вступающее в борьбу *не зная к тому же каковы пределы его участия, оставит себе в широкой мере и в первую очередь* свои собственные ресурсы. К тому же помощь, в только что перечисленных формах, обнаружит свое действие только по истечении известного времени и проявит свою ценность только при *долгой* войне. Не оказывая никакого влияния на первые операции, она не позволит сократить вооружения в мирное время. А если бы их хотели сократить, то было бы невозможно установить пропорциональное соответствие между этим сокращением и имеющейся в виду помощью, так как никакого определенного отношения не может быть установлено, например,

между финансовой помощью и сокращением личного состава.

д) Каковы были бы эвентуальные случаи, влекущие взаимную помощь, и в каком порядке она бы оказывалась для того, чтобы государства-участники могли рассчитывать на нее наверняка и, таким образом, приобрести доверие, необходимое для сокращения национальных вооружений?

Вопрос касается самого деликатного пункта проблемы. Достаточно повторить то, что было сказано ранее по поводу слабых сторон, присущих всякому гарантийному договору, чтобы констатировать невозможность применения во-время взаимной помощи в случае общего договора.

Согласно предложениям ВСК механизм ее применения был бы примерно следующий.

Государство, подвергающееся угрозе, обратилось бы к Совету Лиги, сообщая ему план своего генерального штаба, силы, которые оно может выставить, общие силы, которые оно считает необходимыми, чтобы победить, государства, которые, по его мнению, должны были бы их доставить, планы использования этих вспомогательных сил.

Совет с помощью ПКК рассмотрел бы, что разумного и практического содержит эта просьба, и пригласил бы заинтересованные правительства принять все меры для предоставления необходимых сил.

Нет необходимости показывать, что этот механизм, даже допустив, что он мог бы быть пущен в ход, действовал бы только с недопустимой медлительностью. В несколько дней или даже в несколько недель не разрешают проблему, подготовка которой с одной только технической точки зрения и предполагая сглаженными все политические трудности, потребовала бы месяцев.

Это к тому же предполагало бы разрешенным главный вопрос, а именно — имеет ли место агрессия. Помимо того, это «территориальное» определение агрессии, через нарушение границы, поистине слишком простовато и, как это было изложено выше, не соответствует реальностям современной войны, — даже процедура, предложенная ВСК, не представляется осуществимой ни в рамках, указанных комиссией, ни даже в значительно более широких пределах. Иначе говоря, государство, подвергшееся угрозе прямого нападения, не нашло бы никакой гарантии в договоре, в тексте которого не были бы точно указаны случаи конфликтов, которых это государство может опасаться.

Из вышеизложенного видна опасность, которую представлял

бы договор, ограничивающийся установлением принципов и допускающий, как кажется предлагает последний абзац резолюции XIV, чтобы «план механизма», одновременно политического и военного, которому поручено подготовить и обеспечить точное его осуществление, был бы установлен только «в дальнейшем». Трудности, которые представляла бы разработка такого плана повели бы несомненно к тому, чтобы его отсрочить и даже избежать. Остался бы один договор, который с точки зрения гарантии, явился бы только «отводом глаз», тогда как с точки зрения сокращения вооружений он представлялся бы влекущим серьезные последствия, которые могло бы ожидать от него общественное мнение, введенное в заблуждение и усыпленное фальшивой безопасностью.

. . . .

V. Заключение

Бельгийская, бразильская и французская делегации приняли следующее общее заключение, по которому шведская делегация не высказывается:

. . . .

д) В конечном итоге.

Возвращаясь в заключение к технической проблеме общего договора и частных договоров, можно сделать следующий вывод:

Идет ли дело о прямом воспрепятствовании войне или об ограничении соревнования в вооружениях, общий договор один не отвечает ни той, ни другой цели. Предоставляемая им помощь, в начале недостаточная и, во всяком случае, прогрессивная, не позволяет сообразовать пропорционально ему сокращение вооружений и позволяет развитие долгой войны. Этот важный недостаток можно парировать только путем претворения такого договора в ряде частных соглашений, отвечающих определенным случаям и первоначально интересующих ограниченное количество государств, что возвращало бы к системе частных договоров.

В то время как общий договор позволяет рассчитывать только на конечную победу, не предохраняя государство от вторжения и его последствий, частные договоры могут, наоборот, достигнуть этой основной цели. К тому же они нисколько не исключают некоторых общих обязательств которые находили бы свое место в общем договоре. Однако, эти обязательства в той мере, в какой их можно в настоящее время требовать или выполнить, являются теми, которые уже содержутся в Статуте Лиги наций. Вопрос о том, надо ли для обеспечения себе преимущества всеобщей помощи, им обещанной, придерживаться Статута или уточнить его путем договора о применении ста-

тей, относящихся к этому, — не является вопросом технического порядка в собственном смысле.

Даже при частных договорах точные конвенции, определяющие в деталях взаимную помощь, должны были бы быть подписаны и вступить в силу вместе с договором, существенную часть которого они бы составляли.

Что касается сокращения вооружений, оно было бы определено и тем более осуществлено только после введения в действие договора, которому оно ни в коем случае не могло бы предшествовать.

Практически из этого следует, что надо, несомненно, комбинировать частные соглашения с общими обязательствами. Идя путем последовательных этапов брали бы то, что в настоящее время может дать международная солидарность: Статут Лиги и его недостатки были бы восполнены специально с военной точки зрения частными договорами о взаимной помощи, распространение которых повело бы путем ряда длительных и кропотливых конструктивных усилий к тому, чтобы воздвигнуть желанное здание общего договора, более действительного, чем Статут Лиги в его теперешней форме и всякого рода общий договор, который предполагали бы ему ныне противопоставить.

Е. Испанская и итальянская делегации, соглашаясь с почти что всей совокупностью соображений военного порядка, изложенных в предшествующих отзывах, считают необходимым сделать следующие соображения, к которым в принципе присоединилась японская делегация.

. . . .

III. Заключение

Полагают, что следует иметь в виду только общий договор и что он будет иметь тем больше шансов на успех, чем больше будет число государств, которые к нему присоединятся.

К тому же это — та же самая мысль, которая содержится в XIV резолюции III Собрания, гласящей так:

«Никакой план сокращения вооружений в смысле ст. 8 Статута не будет полностью успешным, если он не будет всеобщим».

14. ПРОЕКТ ДОГОВОРА О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ПРИ ДОКЛАДЕ ВСК

15 августа 1923 г.

Высокие договаривающиеся стороны, желая заложить основы организации взаимной помощи, чтобы согласно ст. 8 Статута Лиги наций облегчить сокращение национальных вооружений «до минимума, совместимого с национальной безопасностью и выполнением международных обязательств, налагаемых общим действием», согласились о следующих положениях:

Ст. 1. ВДС, утверждая, что агрессивная война составляет международное преступление, принимают торжественное обязательство не совершать этого преступления ни против какой нации.

Ст. 2. ВДС обязуются индивидуально и коллективно оказывать согласно условиям настоящего договора помощь любой из них в случае, когда она, сократив свои вооружения согласно настоящему договору, стала бы жертвой агрессии.

Ст. 3. В случае, когда одна из ВДС полагала бы, что вооружения какого-либо государства, являющегося стороной в настоящем договоре, превышают вооружения, определенные в порядке применения положений настоящего договора, и в случае, когда агрессивная политика или военные приготовления любого государства, являющегося или не являющегося стороной в настоящем договоре, были бы способны вызвать опасения ВДС относительно эвентуального открытия военных действий, то эта ВДС может уведомить Генерального секретаря Лиги наций, что она находится под угрозой агрессии, и последний должен будет немедленно созвать Совет Лиги наций.

Если Совет полагает, что существуют правдоподобные мотивы опасаться агрессии, он примет для устранения подобной угрозы всяческие меры, каковые могли бы включить, если Совет сочтет это правильным, меры, указанные в абзацах «а», «б» и «с» 2 п. ст. 5 настоящего договора.

Ст. 4. В случае агрессии, направленной против одной или нескольких ВДС, Совет должен будет решить в четырехдневный срок со дня обращения к Генеральному секретарю, которое из

государств, участвующее в вооруженных действиях, явилось агрессором.

ВДС обязуются, каковы бы ни были возможные условия частных соглашений, в которых они являются сторонами, принять решение, вынесенное Советом Лиги наций.

При применении этой статьи не будут принимать участия в голосовании государства, участвующие в военных действиях. То же будет применяться к государствам, подписавшим подлежащие применению частные соглашения, если только остальные члены Совета не решат иначе.

Ст. 5. ВДС обязуются оказывать всякому государству участнику настоящего договора, являющемуся жертвой агрессии, помощь в той форме, которую Совет рекомендует в качестве наиболее эффективной и, в связи с этим, незамедлительно принять все меры, делающие возможным ее осуществление в порядке срочности, требуемой обстоятельствами.

В частности Совет может:

а) Принять решение о применении к государству агрессору экономических санкций, предусмотренных ст. 16 Статута Лиги наций;

б) Осведомить государства, оказывающие помощь, запросив их мнения согласно ст. 4 Статута Лиги наций, о тех силах, которые Совет желал бы видеть предоставленными в его распоряжение [1]);

с) Принять все меры для обеспечения первоочередности сообщений, касающихся операций;

д) Подготовить план финансового сотрудничества между ВДС, в видах предоставления государству, подвергнувшемуся нападению, средств, необходимых для его обороны;

е) Указать с согласия государства, подвергшегося нападению, главнокомандующего и установить совместно с этим государством цель и характер задания, даваемого главнокомандующему.

Ст. 6. Для того, чтобы позволить ВДС придать немедленно эффективность всеобщей помощи, предусмотренной в ст.ст. 2, 3 и 5, ВДС могут заключать либо по-двое, либо между большим числом, исключительно в целях взаимной защиты, дополнительные соглашения к настоящему договору, определяющие заранее помощь, которую они будут оказывать друг другу в случае агрессии, могущей, по их мнению, быть направленной против какой-либо из них, и имеющие единственной целью облегчение выполнения мер, предписанных в настоящем договоре.

Равным образом, если бы ВДС этого пожелали, подобного рода соглашения могли бы быть заключаемы и заключены под эгидой Лиги наций.

[1]) Ст. 4 предусматривает в п. 5 приглашение участвовать в Совете заинтересованных членов Лиги наций, в нем не представленных. (Прим. перев.)

Ст. 7. Оборонительные соглашения в смысле ст. 6 будут сообщаться Лиге наций для того, чтобы они могли быть рассмотрены Советом и признаны соответствующими принципам настоящего договора и Статута.

В частности, Совет рассмотрит являются ли названные соглашения такого рода соглашениями, чтобы мотивировать в дальнейшем решение Совета потребовать, в подлежащем случае и с соблюдением условий, указанных в ст.ст. 4 и 5 настоящего договора, помощь других ВДС.

В тех случаях, когда эти соглашения будут признаны такобыми, они должны быть зарегистрированы согласно ст. 18 Статута и будут считаться дополняющими настоящий договор. Они ни в чем не будут ограничивать общих обязательств государств участников, ни предусмотренных санкций против государства агрессора, как они вытекают из настоящего договора. Они должны оставаться во всяком случае доступными, с согласия подписавших их государств, для всякой иной ВДС, которая просила бы о том, чтобы в них участвовать.

Ст. 8. Во всех случаях агрессии, предусмотренных в оборонительных соглашениях, определенных в ст.ст. 6 и 7, государства, подписавшие эти соглашения, могут обязаться к немедленному выполнению установленного между ними плана помощи.

С оговоркой предшествующего абзаца, положения ст.ст. 4 и 5 будут также вступать в силу как в случаях, указанных выше, так и в других случаях агрессии, не предусмотренных в специальных оборонительных соглашениях. Во всех случаях ВДС, участвующие в частных соглашениях, должны будут незамедлительно уведомить Совет Лиги наций об оборонительных мерах, которые они полагают необходимыми принять.

ВДС обязуются оказывать государствам, подписавшим какие-либо оборонительные соглашения такого рода, помощь, которую Совет Лиги рекомендует согласно вышеприведенной ст. 5 и в условиях, в ней определенных.

Ст. 9. ВДС, учитывая безопасность, которую создает для них настоящий договор, обязуются осведомить Совет Лиги наций о сокращениях или ограничениях вооружений, которые они полагают пропорциональными:

С одной стороны, — безопасности, которую дает один всеобщий договор в случае, если этого всеобщего договора им достаточно;

С другой стороны, — безопасности, создаваемой дополнительными оборонительными соглашениями ко всеобщему договору.

ВДС кроме того принимают обязательство сотрудничества во всякого рода плане сокращения вооружений, которое Совет Лиги наций, учитывая сведения, сообщенные ему таким образом ВДС, может предложить во исполнение положений ст. 8 Статута.

Этот план будет представлен на рассмотрение и решение пра-

вительств и, как только он будет ими одобрен, будет являться основой для сокращения, имеющегося в виду в ст. 2 договора.

ВДС обязуются произвести это сокращение в двухлетний срок, считая от одобрения данного плана.

После осведомления Совета о произведенном сокращении вооружений ВДС обязуются сообразоваться с постановлениями ст. 8 Статута Лиги.

Ст. 10. Каждая из ВДС обязуется давать военным или иным делегатам Лиги наций все сведения о своих вооружениях, которые Совет Лиги наций может запросить.

Ст. 11. Ни одна из ВДС не будет в принципе обязана распространять на иной континент, чем тот, где она расположена, свое сотрудничество во всякого рода военно-сухопутных, морских или воздушных операциях, предпринятых для обеспечения всеобщей или дополнительной помощи, предусмотренной договором.

Ст. 12. ВДС соглашаются, что совокупность расходов всякой операции военно-сухопутного, морского или воздушного порядка, предпринятой согласно условий настоящего договора и дополнительных соглашений, включая возмещение всех материальных повреждений, вызванных операциями, будет нести государство агрессор до крайних пределов своих финансовых возможностей.

Суммы, подлежащие уплате согласно настоящей статьи государством агрессором, составят, в пределах, устанавливаемых Советом, долги, погашаемые в первую очередь из актива и доходов этого государства. Возмещение капитала и оплата процентов всякого внутреннего или внешнего займа, который государство агрессор непосредственно или косвенно заключил бы во время войны, будут приостановлены до полной оплаты расходов и репараций.

Ст. 13. Всякий член Лиги, который не подписал бы этот договор, может к нему присоединиться, уведомив о своем присоединении Генерального секретаря Лиги наций, который известит о том другие ВДС.

Государства, не являющиеся членами Лиги наций, могут присоединиться к этому договору с согласия двух третей государств, его подписавших.

Ст. 14. Каждое государство, указанное в ст. 13, может с согласия Совета Лиги наций совершить частичное присоединение, ограничивающееся преимуществами и обязанностями, соответствующими одному или нескольким точно определенным видам взаимной помощи военно-сухопутного, морского, воздушного, экономического или финансового порядка, однако, при условии безоговорочного присоединения к положениям настоящего договора относительно сокращения вооружений.

Ст. 15. Настоящий договор ни в чем не нарушает прав и обязанностей вытекающих, из положений Статута Лиги наций или мирных договоров, подписанных в 1919 и 1920 гг. в Версале, Нейи, Сэн-Жермене и Трианоне, также как и положений соглашений, зарегистрированных в Лиге наций ко дню вступления в силу настоящего договора, поскольку это касается держав, подписавших названные договоры или соглашения, или пользующихся их преимуществами.

Ст. 16. Все вопросы, касающиеся толкования или применения настоящего договора, кроме вопроса о том, превышают ли военно-сухопутные, морские или воздушные силы или военные приготовления какой-либо из ВДС пределы, предусмотренные настоящим договором, будут передаваться Постоянной палате международного суда, решение которой будет окончательным.

Ст. 17. ВДС соглашаются, что состояние вооружений, определенное для каждой из них согласно настоящего договора, будет подлежать пересмотру по истечении каждого пятилетнего периода, считая со дня первоначального вступления в силу настоящего договора.

Ст. 18. (Две редакции, представленные Совету для последующего рассмотрения комитетом юристов).

Настоящий договор будет ратификован и ратификационные грамоты сданы на хранение как можно скорее Генеральному секретарю Лиги наций.

Первый протокол сдачи на хранение ратификационных грамот будет составлен, как только Генеральный секретарь получит ратификационные грамоты:

Пяти европейских государств, из которых три постоянно представлены в Совете;

Двух азиатских государств, из которых одно постоянно представлено в Совете;

Трех американских государств.

Настоящий договор будет ратификован и ратификационные грамоты сданы на хранение как можно скорее Генеральному секретарю Лиги наций. Как только будут сданы ратификационные грамоты известных держав, а именно:

В Европе Великобритании, Франции, Италии (Германии, России) или (четырех) первых из этих держав, которые его ратификовали бы,

В Азии Японии и иной державы он вступит в силу в отношении соответствующего континента, с тем однако:

а) Что если одна из держав, поименно названная в настоящей статье, давшая свою ратификацию, не сократила своих вооружений согласно настоящего договора в срок, предусмотренный в ст. 9, считая со дня вступления в силу настоящего договора, этот договор будет считаться в отношении этой

державы ничтожным и не имеющим силы и ратификовавшие его ВДС могут его в любой момент денонсировать;

б) Что в отношении других ВДС права и обязательства, предусмотренные в ст.ст. 2, 3, 5, 6 и 8 этого договора, вступят в силу только, когда Совет удостоверит, что данная ВДС сократила свои вооружения согласно настоящего договора или приняла необходимые меры для обеспечения выполнения этого сокращения в двухлетний срок после ратификации настоящего договора высокой договаривающейся стороной.

Настоящий договор вступит в силу в отношении всех государств, уже совершивших ратификацию ко времени составления вышеуказанного первого протокола, заверенная копия которого будет немедленно сообщена всем подписавшим государствам.

В отношении ВДС, которые в последствии ратифицируют настоящий договор, он будет вступать в силу со дня сдачи на хранение грамоты. Генеральный секретарь сообщит тотчас заверенную копию протокола о сдаче на хранение ратификационной грамоты всем государствам, подписавшим или присоединившимся.

Настоящий договор вступит в силу в отношении всех ратификовавших его государств со дня вступления его в силу на континенте, на котором они соответственно расположены.

Заверенная копия каждой ратификационной грамоты будет немедленно сообщена всем подписавшим государствам.

В отношении ВДС, которые впоследствии ратификуют настоящий договор, он будет вступать в силу со дня сдачи на хранение грамоты. Генеральный секретарь сообщит тотчас заверенную копию протокола о сдаче на хранение ратификационной грамоты всем государствам, подписавшим или присоединившимся.

Примечание. Следует добавить условие о ратификации, касающейся государств, расположенных в Северной Америке, Южной Америке, Африке и Океании.

Ст. 19. Настоящий договор будет оставаться в силе в течение 15 лет, считая со дня первого вступления в силу.

После этого срока он будет автоматически продлеваться из года в год для государств, которые его не денонсируют.

ДОБАВЛЕНИЕ К СТ. 19 ДОГОВОРА О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ, ПРЕДЛОЖЕННОЕ г. МАТСУДА 8 АВГУСТА 1923 г.

Тем не менее, если одно из государств, упомянутых в ст. 18, денонсирует настоящий договор, этот последний не сможет существовать с момента, с которого эта денонсиация возымеет действие.

Денонсиация будет сообщена Секретариату Лиги наций, который незамедлительно уведомит об этом все державы, связанные настоящим договором.

Эта денонсиация возымеет действие через 12 месяцев со дня ее передачи Генеральному секретарю Лиги наций.

Если в момент истечения 15 лет, указанных в первом абзаце настоящей статьи, операции, предпринятые в порядке применения ст. 5 настоящего договора, будут находиться в стадии выполнения, то этот договор остается в силе до полного восстановления состояния мира.

Вышеупомянутая денонсиация будет иметь действие по отношению к государству, от которого она исходит, только после полного восстановления мира.

15. ПРОЕКТ ДОГОВОРА О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ III КОМИССИЕЙ IV СОБРАНИЮ

28 сентября 1923 г.

Вступление

ВДС, желая изложить основы организации взаимной помощи, чтобы облегчить применение ст.ст. 10 и 16 Статута Лиги наций и сокращение или ограничение национальных вооружений согласно ст. 8 названного Статута «до минимума, совместно с национальной безопасностью и выполнением международных обязательств, налагаемых общим действием», согласились о следующих положениях:

I. Пакт о ненападении

Ст. 1. ВДС утверждают, что агрессивная война составляет международное преступление и принимают торжественное обязательство не совершать этого преступления.

Не будет рассматриваться, как агрессивная война, война, ведущаяся государством, являющимся стороной в споре, принявшим единогласную рекомендацию Совета, постановление Постоянной палаты международного суда или третейское решение, против ВДС, его не принявшей, с тем все же, чтобы первое государство не имело в виду нарушение политической независимости или территориальной целости ВДС.

II. Общая помощь

Ст. 2. ВДС обязуется индивидуально и коллективно оказывать, согласно условиям настоящего договора, помощь любой из них в случае, когда она стала бы жертвой агрессивной войны, при условии, что она сообразовалась с положениями настоящего договора, касающимися сокращения или ограничения вооружений.

Угроза агрессии

Ст. 3. В случае, когда одна из ВДС полагала бы, что вооружения какой-либо ВДС превышают пределы, установленные для этой ВДС в порядке применения настоящего договора, или опа-

салась бы начала военных действий вследствие агрессивной политики или военных приготовлений другого государства, являющегося или не являющегося стороной в настоящем договоре, то эта ВДС может уведомить Генерального секретаря Лиги наций, что она находится под угрозой агрессии; Генеральный секретарь должен будет в этом случае немедленно созвать Совет Лиги наций.

Если Совет полагает, что существуют правдоподобные мотивы опасаться агрессии, он может принять для устранения этой угрозы всяческие меры, и в частности, если он сочтет это правильным, меры, указанные в абзацах «а», «б», «с», «д» и «е» 2 п. ст. 5.

Будут считаться специально заинтересованными и таким образом должны быть приглашены быть представленными в Совете, согласно ст.ст. 4, 15 и 17 Статута, однако, без того, чтобы голос их представителя учитывался при исчислении единогласия, обвиняемые ВДС и те, о которых утверждают, что они подвергаются угрозе агрессии.

Военные действия

Ст. 4. В случае, когда одна или несколько ВДС оказались бы участвующими в военных действиях, то Совет должен будет объявить в четырехдневный срок со дня обращения к Генеральному секретарю, какие из ВДС являются жертвами агрессии и имеют ли они право требовать помощь, предусмотренную настоящим договором.

ВДС обязуются принять решение, вынесенное Советом Лиги наций.

Будут считаться специально заинтересованными и таким образом должны быть приглашены быть представленными в Совете (согласно ст.ст. 4, 15 и 17 Статута), однако, без того, чтобы голос их представителя учитывался при исчислении единогласия, ВДС, участвующие в вооруженных действиях; то же будет применяться к государствам, подписавшим подлежащие применению частные соглашения с одним из воюющих, если только остальные члены Совета не решат иначе.

Мероприятия помощи

Ст. 5. ВДС обязуются оказывать друг другу в случае, указанном в ст. 2 договора, взаимную помощь в той форме, которую Совет рекомендует в качестве наиболее эффективной, и незамедлительно принять все подлежащие меры в порядке срочности, требуемой обстоятельствами.

В частности Совет может:

а) Принять решение о немедленном применении к государству агрессору экономических санкций, предусмотренных ст. 16

Статута Лиги наций, с тем, что все члены Лиги, не подписавшие настоящий договор, будут связаны этим решением только в случае, если государство, подвергшееся нападению, вправе требовать этого на основании статей Статута;

б) Указать ВДС, помощь которых он требует. Участие в военно-сухопутных, морских или воздушных операциях не будет в принципе требоваться от ВДС, расположенных на ином континенте, чем тот, где должны будут происходить операции;

с) Определять силы, которые каждое государство, оказывающее помощь, должно будет предоставить в его распоряжение;

д) Принимать все меры для обеспечения первоочередности сообщений и транспорта, касающихся операций;

е) Подготовить план финансового сотрудничества между ВДС в видах предоставления государству, подвергнувшемуся нападению, средств, необходимых для его обороны;

ф) Указать главнокомандующего и установить цель и характер задания, даваемого главнокомандующему.

Не могут принимать участия в обсуждении Советом, предусмотренном настоящей статьей, представители государств, признанных агрессорами, согласно положений ст. 4 договора. Наоборот будут считаться специально заинтересованными и должны будут в качестве таковых быть приглашенными, если этого еще не сделано, в видах обсуждения, предусмотренного в литерах «с», «д», «е» и «ф» ВДС, помощь которых будет требоваться Советом согласно лит. «б».

III. Дополнительные оборонительные соглашения

Ст. 6. Для того, чтобы придать немедленно эффективность всеобщей помощи, предусмотренной в ст.ст. 2, 3 и 5, ВДС могут заключать либо по-двое, либо между большим числом, исключительно в целях обеспечения их взаимной защиты и облегчения выполнения мер, предписанных в настоящем договоре, дополнительные соглашения к настоящему договору, определяя заранее помощь, которую они будут оказывать друг другу в определенных случаях агрессии.

Эти соглашения, если заинтересованные ВДС этого желают, могут быть заключаемы и заключены под эгидой Лиги наций.

Ст. 7. Дополнительные соглашения, предусмотренные в ст. 6, будут до всякой регистрации рассмотрены Советом с точки зрения их соответствия принципам настоящего договора и Статута.

В частности, Совет рассмотрит, подпадают ли случаи агрессии, предусмотренные в этих соглашениях, под ст. 2 и могут ли они служить основанием для выполнения обязательства взаимной помощи со стороны других ВДС. Совет может в подлежащем случае предлагать изменения текста представленных ему соглашений.

6*

В тех случаях, когда эти соглашения будут признаны таковыми, они должны быть зарегистрированы согласно ст. 18 Статута. Они будут считаться дополняющими настоящий договор и не будут ни в чем ограничивать общих обязательств ВДС, ни предусмотренных санкций против всякого государства агрессора, как они вытекают из настоящего договора.

Они будут доступными, с согласия подписавших их государств, для всякой иной ВДС.

Ст. 8. Государства, подписавшие дополнительные соглашения, могут в этих соглашениях обязаться к немедленному выполнению в предусмотренных выше случаях агрессии установленного плана помощи. В этом случае они должны будут незамедлительно уведомить Совет Лиги наций о мерах, которые они приняли для обеспечения выполнения этих соглашений.

С оговоркой предшествующего абзаца, положения ст.ст. 4 и 5 будут также вступать в силу, как в случаях, предусмотренных в дополнительных соглашениях, так и в других случаях, подпадающих под действие ст. 2 и не предусмотренных в соглашениях.

IV. Демилитаризованные зоны

Ст. 9. Для облегчения применения настоящего договора каждая ВДС может при посредстве Совета договориться с соседней страной или несколькими соседними странами об установлении демилитаризованных зон.

Совет, при сотрудничестве представителей заинтересованных сторон, заседающих в качестве членов согласно ст. 4 Статута, должен будет предварительно удостовериться, что установление просимой демилитаризованной зоны не требует односторонних жертв с точки зрения военных интересов заинтересованных ВДС.

V. Расходы по интервенции

Ст. 10. ВДС соглашаются, что совокупность расходов всякой операции военно-сухопутного, морского или воздушного порядка, предпринятой согласно условий настоящего договора и дополнительных соглашений, включая возмещение всех материальных повреждений, вызванных операциями, будет нести государство агрессор до крайних пределов своих финансовых возможностей.

Суммы, подлежащие уплате согласно настоящей статьи государством агрессором, составят в пределах, устанавливаемых Советом долги, погашаемые в первую очередь из всего актива и доходов этого государства. Возмещение капитала и оплата процентов всякого внутреннего или внешнего займа, который государство агрессор непосредственно или косвенно заключило бы во время войны, будут приостановлены до полной оплаты расходов и репараций.

VI. Разоружение

Ст. 11. ВДС, учитывая безопасность, которую создает для них настоящий договор, и ограничение, на которые они согласились в других международных договорах, обязуются осведомить Совет Лиги наций о сокращениях или ограничениях вооружений, которые они полагают пропорциональными безопасности, даваемой всеобщим договором или дополнительными оборонительными соглашениями.

Они кроме того принимают обязательство сотрудничества в составлении всякого рода плана сокращения вооружений, которое Совет Лиги наций, учитывая сведения, сообщенные ему ВДС, может предложить во исполнение положений ст. 8 Статута.

Этот план будет представлен на рассмотрение и решение правительств и, как только он будет ими одобрен, будет являться основой для сокращения, имеющегося в виду в ст. 2 договора.

ВДС обязуются произвести это сокращение в двухлетний срок, считая от одобрения данного плана.

ВДС обязуются согласно постановлениям п. 4 ст. 8 Статута Лиги наций не увеличивать более таким образом сокращенных вооружений без согласия Совета.

Ст. 12. ВДС обязуются давать военным или иным делегатам Лиги наций все сведения о своих вооружениях, которые Совет Лиги наций может запросить.

Ст. 13. ВДС соглашаются, что состояние вооружений, определенное для каждой из них согласно настоящего договора, будет подлежать пересмотру по истечении каждого пятилетнего периода, считая со дня первоначального вступления в силу настоящего договора.

VII. Протокольные положения

Сохранение действующих договоров

Ст. 14. Настоящий договор ни в чем не нарушает прав и обязанностей, вытекающих из положений Статута Лиги наций или мирных договоров, подписанных в 1919 и 1920 гг. в Версале, Нейи, Сен-Жермене и Трианоне, так же как и положений соглашений, зарегистрированных в Лиге наций и ею опубликованных ко дню вступления в силу настоящего договора, поскольку это касается держав, подписавших названные договоры или соглашения или пользующихся их преимуществами.

Обязательная компетенция Палаты

Ст. 15. ВДС объявляют, что признают с этих пор в качестве обязательной, с полным правом, юрисдикцию Постоянной палаты международного суда для толкования настоящего договора.

Ст. 16. Настоящий договор будет открыт для подписания всех государств, являющихся членами Лиги наций или перечисленных в приложении к Статуту.

Государства, не являющиеся членами, могут к нему присоединиться с согласия двух третей ВДС, для которых договор вступил в силу.

Ст. 17. Каждое государство может, с согласия Совета Лиги наций, совершить условное или частичное присоединение к постановлениям настоящего договора с тем, однако, чтобы это присоединение было принято только, если данное государство сократило или готово сократить свои силы согласно положениям настоящего договора.

Ст. 18. Настоящий договор будет ратифицирован и ратификационные грамоты сданы на хранение возможно скорее Генеральному секретарю Лиги наций.

Он вступит в силу:

Для Европы, когда он будет ратификован пятью государствами, из которых три постоянно представлены в Совете;

Для Азии — когда он будет ратификован двумя государствами, из которых одно постоянно представлено в Совете;

Для Северной Америки — когда он будет ратификован Соединенными штатами Америки.

Для Центральной Америки и Антильских островов — когда он будет ратификован государством Антильских островов и двумя — центральной Америки;

Для Южной Америки — когда он будет ратификован четырьмя государствами;

Для Африки и Океании — когда он будет ратификован двумя государствами;

В отношении ВДС, которые ратификуют договор в дальнейшем, он будет вступать в силу со дня сдачи на хранение грамот.

Генеральный секретарь тотчас сообщит заверенную копию полученных ратификационных грамот.

Подразумевается, что права, предусмотренные в ст.ст. 2, 3, 5, 6 и 8 этого договора вступят в силу для каждой ВДС только, когда Совет удостоверит, что названная ВДС сократила свои вооружения согласно настоящего договора или приняла необходимые меры для обеспечения выполнения этого сокращения в двухлетней срок со дня принятия этой ВДС плана сокращения или ограничения вооружений.

Ст. 19. Настоящий договор будет оставаться в силе в течение 15 лет, считая со дня первоначального вступления в силу.

После этого срока он будет автоматически продлеваться из года в год для государств, которые его не денонсируют.

Тем не менее, если одно из государств, являющееся постоян-

ным членом Совета, денонсирует настоящий договор, этот последний не сможет существовать с момента, с которого эта денонсиация возымеет действие.

Денонсиация будет сообщена Секретариату Лиги наций, который незамедлительно уведомить об этом все державы, связанные настоящим договором.

Эта денонсиация возымеет действие через 12 месяцев со дня передачи Генеральному секретарю Лиги наций.

Если в момент истечения 15 лет, указанных в первом абзаце настоящей статьи или в момент денонсиации, сделанной в условиях, определенных выше, операции, предпринятые в порядке применения ст. 5 настоящего договора, будут находиться в стадии выполнения, то этот договор остается в силе для всех ВДС до полного восстановления состояния мира.

---

16. ДОКЛАД III КОМИССИИ О ПРОЕКТЕ ДОГОВОРА О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ IV СОБРАНИЮ

28 сентября 1923 г.

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

. . . .

II. АНАЛИЗ ПРОЕКТА

1. Проект и Статут

С самого начала следует отметить тесную связь проекта и Статута.

В известном смысле можно сказать, что весь проект внутренне обнимается п.п. 2—4 ст. 8 Статута, текст которых следующий:

«Совет, учитывая географическое положение и особые условия каждого государства, подготовляет планы этого сокращения (вооружений) в видах рассмотрения и вынесения решения различными правительствами.

Эти планы должны составить предмет нового рассмотрения, а в случае надобности, пересмотра, по меньшей мере, каждые десять лет.

После их принятия различными правительствами, предел вооружений, установленный таким образом, не может быть превышаем без согласия Совета».

С этой точки зрения проект договора мог бы рассматриваться, как тот порядок применения, который ВСК рекомендовала бы Совету ввиду тех задач, которые возложены на Совет вышеприведенными пунктами ст. 8 Статута.

Логическая связь между этой статьей Статута и договором ясно видна в резолюции XIV.

Будучи поставлена перед лицом необходимости подготовки сокращения вооружений, комиссия начала с того, что констатировала, что известное число государств не находит возможным иметь в виду сокращения своих вооружений, если не получит взамен гарантий своей безопасности.

Отсюда — необходимость усиления чувства международного доверия, уточняя все то, что в Статуте может рассматриваться, как усилие в направлении взаимной гарантии безопасности.

С этого момента вырисовывается связь между делом разоружения и некоторыми статьями Статута, как-то: ст.ст. 10 и 16[1]).

Однако, с момента обращения к государствам, безопасность которых не находится под угрозой, уже признанная зависимость между разоружением и гарантией удваивается зависимость между гарантией и разоружением, необходимым, чтобы удовлетворить общественное мнение стран этого рода.

Таким образом, встает правило, на котором основывается проект договора: существует взаимная зависимость между гарантией и разоружением.

Надо все же подчеркнуть, что это правило является только результатом практической констатации, а нисколько не выражением принципа юридического характера.

Некоторые члены III Комиссии даже возражали против этого принципа во имя Статута, ссылаясь на тот неоспоримый факт, что государства, подписавшие Статут, обязались произвести сокращение вооружений без постановки вопроса об иных гарантиях, чем гарантии Статута. Эта мысль отражается в ответах на резолюции XIV, представленных, в частности, некоторыми странами Северной Европы. Представляется, что кажущееся противоречие между Статутом и правилом, формулированным в резолюции XIV, может быть легко устранено, если подчеркнуть, что как сказано выше, это правило является только констатацией, на основании опыта, реально определяющей проблему разоружения по меньшей мере для известного числа государств.

Таким образом, гарантийный договор представлялся бы средством, рекомендуемым комиссией для того, чтобы приспособить обязательства ст. 8 Статута к теперешней реальной ситуации.

К тому же проект отличается от Статута по своей цели, по своему характеру и уточнению его обязательств и по государствам, которые могут к нему эвентуально присоединиться.

Ясно, что цель проекта более ограничена, чем цель Статута. Статут имеет своей конечной целью широкий идеал мира и всемирной справедливости. Проект имеет в виду единственно сокращение вооружений. Взаимная гарантия и доверие, которое должно отсюда проистекать, являются средствами, признававшимися необходимыми для достижения этой цели.

Обязательства и соответственные права, предусмотренные в проекте, имеют одновременно и более узкий и более точный характер, чем обязательства и права Статута. В проекте право на

[1]) Одна делегация, литовская, сочла необходимым по поводу этой связи подчеркнуть, что она понимает ст. 10 Статута Лиги наций, как не предрешающую никоим образом территориальных споров между государствами, присоединяющимися к этому договору. (Примечание в тексте доклада.)

гарантию в случае агрессии абсолютно, под условием взаимности (ст. 17). Обязательства двоякие: те, которые вытекают из гарантии представляемой государствам, подвергавшимся нападению, и которая имеет более точный характер, чем аналогичные обязательства Статута, так как они строго соответственны и вытекают из обязанности разоружиться, и те, которые вызываются самой целью договора, т. е. сокращением вооружений.

С этой точки зрения проект, хотя и будучи более ограничен и более точен, может рассматриваться, по удачному выражению одного из наиболее рьяных соучастников его выработки г-на сенатора Лебрена, как «продолжение Статута».

В заключение, что касается присоединяющихся государств, то проект мог бы не включать известных государств, подписавших Статут, допуская в то же время присоединения при известных условиях государств, не участвующих в настоящее время в Лиге наций. Кроме того, проект содержит статью, имеющую в виду частичное или условное присоединение на основе взаимности.

Наконец, здесь надо отметить позицию, занятую некоторыми членами комиссии, полагавшими, что проект, имея в виду только продолжение Статута исключительно со стороны материальных гарантий, представлял бы собою одностороннее развитие Лиги наций. По мнению этих делегаций, следовало бы прибавить к этому развитию материальных гарантий также и развитие юридических и моральных элементов Статута. В частности, они настаивали на важности требования от государств, которые, в данном случае пользовались бы гарантией, предоставляемой им проектом договора,—гарантии «мудрой» политики (уважение обязательств Статута, предусматривающих регистрацию и опубликование международных договоров, присоединение к факультативному условию Статута Постоянной палаты международного суда). Комиссия, хотя и отдавая должное этим мыслям, полагала, что некоторые из предложенных условий не соответствуют объему преследуемых задач, тогда как другие могли бы составить препятствие к присоединению некоторых государств, таким образом противореча универсальности проектируемого договора, являющейся одним из условий его эффективности.

2. *Агрессивная война*

Комиссия восприняла мнение ВСК относительно преимущества того, чтобы проект договора о взаимопомощи, предусматривающий сокращение вооружений, начинался с торжественного утверждения, осуждающего всякую агрессивную войну. Такова мысль, вдохновляющая ст. 1 проекта.

Конечно, было бы предпочтительно, чтобы эта статья сохранила краткую и ясную форму, приданную ей ВСК. Комиссия, одна-

ко, должна была добавить к этому тексту уточнение, определяющее один случай законной войны, а именно, когда государство, являющееся стороной в споре, приняв единогласное решение Совета, постановление Постоянной палаты международного суда или решение третейского суда, ведет войну против другой договаривающейся стороны, не принявшей решения, рекомендуемого одной из этих международных инстанций.

Таким образом, при ясном и лойяльном признании и допущении этого исключения, ст. 1 тем не менее остается торжественным пактом ненападения, идея которого должна доминировать при применении проекта договора о взаимной помощи.

3. *Гарантии. Разоружение*

Тесная связь, существующая на практике для государств, присоединяющихся к договору, между гарантией и разоружением, составляет предмет ст.ст. 2, 3, 4 и 5 проекта. Этот вопрос был уже достаточно рассмотрен при изложении взаимоотношений между проектом и Статутом. Здесь достаточно отметить, что обязательства гарантии взамен сокращения вооружений ясно выражены уже в ст. 2, тогда как ст.ст. 3, 4, 5 содержат только положения, касающиеся применения. Применение гарантий и сокращение вооружений, вытекающие из этих статей проекта, были бы следующие:

1. Общая гарантия устанавливается в принципе и определяется в договоре — первая стадия;
2. Для некоторых государств эта гарантия дополняется специальными договорами;
3. Каждое государство оценивает сокращение вооружений, которое оно может произвести в силу этого простого или двойного применения гарантии — вторая стадия;
4. Совет, имея в виду эти исчисления, составляет план сокращений, согласно ст. 8 Статута — третья стадия;
5. Государства, присоединившиеся к плану, обязуются применить в том, что их касается, этот план сокращения в срок, установленный договором — четвертая стадия;
6. Как только это обязательство будет принято, гарантия вступает в силу и положения ст. 8 Статута относительно разоружений вступают на путь осуществления.

4. *Случай агрессии*

Ст. 4 определяет вмешательство Совета Лиги наций и эвентуально вмешательство всех других подписавшихся государств в случае агрессии.

Все комиссии, прямо или косвенно разрабатывавшие проект, констатировали чрезвычайную трудность определения случая агрессии.

К представленному Собранию проекту приложен «комментарий относительно определения случая агрессии», составленный специальным комитетом ВСК в сотрудничестве некоторых специалистов ПКК и в результате изучения вопроса этой последней комиссией, каковой комментарий III Комиссия рекомендует разослать правительствам для сведения.

5. Специальные договоры

Дискуссия в III Комиссии последнего Собрания, приведшая к резолюции XIV, ясно обнаружила трудности технического характера, которые вызываются установлением гарантии.

Некоторые государства, считающие себя по различным причинам находящимися под особой угрозой, настаивали, не отрицая большой моральной и политической ценности общей гарантии, на невозможности рисковать сократить свои вооружения в обмен на общую гарантию помощи, техническая подготовка, срочность и действительность которой были бы проблематичны.

Специалисты не только этих стран, но всех стран, представленных в ПКК, единогласно заявили, как это явствует из докладов ВСК, что помощь может считаться немедленной и действительной только, если она имеет место на основании заранее установленного плана.

Это условие, которое действительное положение вещей заставило принять, по крайней мере, в отношении некоторых точно указанных случаев, делало необходимым, по мнению некоторых специалистов, добавление к общему гарантийному договору оборонительных соглашений более узкого характера, позволяющих заключение военных конвенций в видах возможной угрозы агрессии.

Введение этой мысли в общую систему гарантийного договора произошло не без выставления очень серьезных возражений. ВСК и III Комиссия старались примирить обе точки зрения: одну, благоприятствующую чисто всеобщему гарантийному договору, и другую, благоприятствующую всеобщему договору, восполненному специальными договорами.

Возражения, выдвинутые против специальных договоров, исходят все из опасения, что под этим названием возродится система прежних союзов, которые были столь опасны для дела европейского мира.

Противники специальных договоров отмечали, что самое существование этих договоров влечет подозрения и недоверие по отношению к государству или группе государств. Таким образом, блок государств, подписавших общий договор, оказался бы разделенным и это разделение могло бы только усугубиться фактом создания оборонительного соглашения, приводящего к увеличению сил совокупности стран, совместно его подписывающих,

даже в мало вероятном случае индивидуального уменьшения их вооружений. Из этого увеличения коллективной силы и существования «ориентации» группы против одного или нескольких государств им казалось естественным заключить о создании соперничающего оборонительного соглашения и о существовании двух групп, соревнующихся в вооружениях или, по крайней мере, об установлении положения политической напряженности, представляющей значительные опасности.

Несмотря на эти серьезные возражения Комиссия большинством голосов сочла долгом — по практическим соображениям, указанным выше, и по многим другим соображениям, основанным на требованиях повседневной практической политики, — сохранить в своем проекте систему дополнительных оборонительных соглашений. Комиссия думала, что эти соглашения следовало бы представлять на рассмотрение Совета. Только при этих условиях некоторые делегации заявили о готовности отказаться от своих возражений против принципа частных договоров.

Таким образом, на частные договоры распространено преимущество общей гарантии, только когда они признаны Советом не противоречащими духу Статута и укладывающимися в общие рамки общего договора о взаимной помощи.

Для этого они должны быть зарегистрированы в Лиге наций и опубликованы ею (ст. 7). Допуская существование в общей структуре договора этих оборонительных соглашений, Комиссия находилась под сильным влиянием тех соображений, что частные договоры уже существуют и к тому же право их заключения под известного рода условиями признано Статутом за всеми государствами, что система допущения Советом дополнительных соглашений к общему договору только включает их под высокой гарантией Совета в общую систему взаимной помощи и разоружения и что, наконец, предпочтительнее опубликовать их и поставить полностью под контроль, чем подвергаться опасности их заключения в качестве тайных договоров, составляющих всегда возможную опасность для всеобщего мира.

6. Особые положения

а) Государства, связанные мирными договорами.

Комиссия должна была рассмотреть условия, в которых могли бы присоединиться к договору о взаимной помощи государства, сократившие свои вооружения в силу договоров 1919 и 1920 гг. Вопрос имел двойной аспект: в первую очередь дело шло о выяснении возможности рассматривать произведенное таким образом сокращение вооружений, как аналогичное тому, произвести которое в обмен за гарантии обязались государства, присоединяющиеся к общему договору. Этот вопрос был

разрешен положительно, что и было сделано путем включения части фразы в ст. 9 договора. Кроме того, надо было предусмотреть в каких пределах государства, разоруженные по мирным договорам, могли бы сотрудничать в защите государства, подвергшегося нападению, имея в виду, что мирные договоры ограничивают использование их военных сил. В этом вопросе Комиссия приняла эластичное решение, состоящее в том, чтобы распространить на эти особые случаи принципы ст. 17 проекта договора, предусматривающей частичное присоединение. Эта статья позволила бы государствам, разоруженным по мирным договорам, использовать некоторые преимущества договора, избегая установления обязательств, которые этим государствам не позволили бы выполнить мирные договоры.

б) Сокращения без гарантий.

Ст. 17, вносящая в проект общего договора принцип частичного присоединения, имеет, в частности, в виду случай, когда некоторые государства считали бы возможным произвести сокращение без обращения к военной гарантии. Было естественным предусмотреть для них более гибкую систему присоединения, позволяющую участвовать в договоре в целом, добавить весь вес их морального авторитета и преимущества их сотрудничества во всех гражданских областях (экономической, финансовой и т. д.), избавляя их от присоединения к военным обязательствам, которые, как общее правило, возлагаются на прочих участников.

Однако, некоторые делегации толкуют эту статью как позволяющую присоединение к общему договору стран, которые не принимали бы путем этого присоединения ни военных, ни гражданских обязательств (экономических, финансовых и т. д.), но присоединение которых ограничивалось бы своего рода моральным сотрудничеством, сопровождаемым во всяком случае действительным сокращением их вооружений.

с) Положение южно-американских государств.

Комиссия с огромным интересом заслушала экспозе делегата Чили относительно особого положения южно-американских государств, как стран, для которых вопрос, ставящийся в Европе в аспекте сокращения вооружений, представляется в другом аспекте, так как согласно сведений, представленных некоторыми южно-американскими представителями, эти страны практически разоружились.

Для этих стран вопрос встает скорее в аспекте ограничения, как это заметил представитель Бразилии.

Комиссия сочла себя обязанной приноровить проект к этой специальной южно-американской модальности проблемы разоружения, могущей к тому же встретиться и в других местах, доба-

бив слово «ограничение» к слову «сокращение» в фразах, в тексте которых говорилось о сокращении вооружений. Комиссия полагает, что положение южно-американских государств и аналогичные другие положения должны будут принять во внимание при подготовке плана сокращения вооружений.

д) Ратификация и денонсиация.

Комиссия должна была констатировать юридические и политические трудности, возбуждаемые вопросами, касающимися ратификации и денонсиации договора. Вместо твердого предложения по этим вопросам и после изучения предложений комитета юристов, Комиссия решила включить в свой проект две статьи (18 и 19), касающиеся соответственно этих двух вопросов, но исключительно в целях указания предмета, который может быть в дальнейшем рассмотрен правительствами, которым проект должен быть представлен в видах составления удовлетворительной и окончательной редакции.

7. *Заключительные выводы*

Проект договора, рассмотренный Комиссией и представленный ею Собранию, вытекает изо всех вышеприведенных соображений. Никто не отдает себе лучше отчета в его несовершенстве, чем докладчик и его коллеги по комиссии. В приготовленном таким образом тексте отражаются, как заботы момента, так и не в меньшей степени трудности, присущие делу такой большой сложности. Прения в комиссии обнаружили неизбежные различия взглядов. К этим разногласиям, в значительной части вызванным не только различиями политического и географического положения стран, но может быть также и разнообразием идейных тенденций, являющихся одним из преимуществ, но также и одной из трудностей всякого международного дела, — прибавились некоторые проблемы юридического характера, на значение которых III Комиссии было указано Комитетом юристов, которому Совет поручил задачу пересмотра редакции текста. Комиссия не сочла возможным заняться на своем заседании обсуждением этих вопросов по существу, как бы интересны они ни были, и как бы она ни признавала себя обязанной юристам, отметившим эти проблемы. Комиссия ограничилась принятием чисто формальных изменений, которые Комитет юристов соблаговолил ей рекомендовать. Таким образом, сделанный более ясным текст передается Собранию вместе с приложенными всеми замечаниями по существу, представленными Комитетом юристов.

Комиссия думала, что хотя невозможно уже теперь рекомендовать правительствам немедленно принять этот текст, он все же представляет собою, учитывая обстоятельства момента, шаг вперед по трудному пути сокращения вооружений.

Таким образом, по мысли Комиссии, проект, как он есть, должен быть направлен правительствам с просьбой дать возможно скорее свой отзыв, чтобы эти отзывы могли послужить элементами для работы ВКС и Совета в видах ближайшего Собрания.

Цель, указанная странам, являющимся членами Лиги наций, ст. 8 Статута, который они подписали, может быть достигнута только непрерывными усилиями в направлении решения проблем, которые встают по мере развития дискуссии. Позволено даже думать, что выдержка и добрая воля, вносимые в это методически ведущееся дело, составляют одну из моральных сил, призванных оказывать оздоровляющее влияние на сближение умов, которое должно предшествовать всякому делу разоружения.

Ввиду этих соображений III Комиссия предлагает Собранию принять следующую резолюцию (см. док. № 17).

III. ДОГОВОР О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ

(См. док. № 15)

IV. КОММЕНТАРИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО ОПРЕДЕЛЕНИЯ СЛУЧАЯ АГРЕССИИ

Составлен Специальным комитетом Временной смешанной комиссии в результате рассмотрения изучения вопроса Постоянной консультативной комиссии[1]).

1. Следовало бы теоретически установить по возможности точное определение того, что составляет акт агрессии. Если бы определение такого рода могло быть установлено, Совету оставалось бы только решать в каждом конкретном случае был ли совершен акт агрессии, подпадающий под это определение.

Представляется все же очень трудным установить определение такого рода. Цитируя те выражения, которые употребила ПКК, «в условиях современной войны определение случая агрессии не представляется могущим получить даже теоретического решения».

2. До сих пор по мнению, выраженному некоторыми членами ПКК, в докладе этой комиссии «можно было считать случаями агрессии мобилизацию или нарушение границы; этот двойной критерий потерял свою ценность».

Действительно ПКК отмечает: (Приводится полностью второй абзац п. 1 раздела II части А отзыва ПКК от 22 апреля 1923 г., касающийся мобилизации. См. док. № 13).

---

[1]) В этом комитете участвовали: лорд Роберт Сесиль (председатель), граф Бонин Лонгаре, г. Янссен, г. Жуо, контр-адмирал Киокава, полковник Лонер, адмирал маркиз де Магаз, генерал де Маринис Стендардо ди Ричиглиано, полковник Рекен, контр-адмирал Сеграв. (Примечание в тексте комментария.)

3. Равным образом, по мнению ПКК, критерий нарушения границы также потерял свою ценность.

Действительно комиссия говорит: (Приводятся третий и четвертый абзац того же пункта.)

Тем не менее можно еще мыслить, что вторжение на территорию составляет при ряде обстоятельств агрессию, и во всяком случае важно определить, кем было совершено такое нарушение границы.

Если войска одной державы вторгаются на территорию другой державы, данный факт сам по себе способен составить презумпцию, что первая держава совершила акт незаконной агрессии.

Однако, помимо уже указанных соображений, этот факт не совсем убедителен. Когда армии были практически в контакте на границе, разделяющей их соответственные страны, может быть очень трудно получить убедительные свидетельства о том, кто из двух первый перешел границу; как только граница перейдена и военные действия начались, может быть невозможно определение, на основании одного только расположения войск, какое из двух государств виновно.

4. Во избежание того, что бы подобный случай представился, могло бы быть целесообразным, чтобы Совет Лиги в известных случаях, когда это может быть сделано без слишком больших невыгод для той или другой из сторон, решил либо до начала военных действий, или даже после их начала, пригласить обе стороны отвести их войска на некоторое расстояние от определенной линии. Такого рода требование Совета могло бы даже сопровождаться предупреждением о том, что если одно из государств откажется согласиться, этот отказ будет рассматриваться как элемент, позволяющий определить агрессора[1]).

5. Естественно могут представиться другие случаи, в которых какой-либо акт одной из двух сторон упростит вопрос, отчетливо показывая, что именно это государство является агрессором.

Если, например, государство начало бы нападение в крупном масштабе на территории другого, то этот факт был бы убедителен. Равным образом неожиданное нападение при помощи отравляющих газов, произведенное воздушным путем на территории другой стороны, дает решающие доказательства.

---

[1]) Граф Бонин Лонгаре и ген. Маринис заявляют, что предпочитают исключить этот пункт.

Г. Жуо заявляет, что предпочитает первоначальный текст, предложенный лордом Робертом Сесилем, т. е.: (следует текст, отличающийся от текста доклада опущением слов: «в известных случаях, когда это может быть сделано без слишком больших невыгод для той или другой из сторон» и заменой конца последней фразы следующими словами: «...предупреждением, что то из государств, которое откажется согласиться на это требование, будет считаться агрессором»).

6. Все же можно допустить, что невозможно дать удовлетворительное определение того, что составляет акт агрессии. Однако, даже допуская возможность определения такого рода имелись бы еще некоторые трудности установления того, имел ли на самом деле место акт агрессии в смысле этого определения. По мнению ПКК симптомы, указывающие на намерение агрессии, выступают в следующем порядке:

(Следуют второй и последующие абзацы п. 2 раздела II части А доклада ПКК от 22 апреля 1923 г. и начало п. 3 до слов «его поведение на международном рынке и т. д.». См. док. № 13).

7. Из мнений, выраженных в докладе ПКК, между прочим явствует следующее.

Помимо конкретных признаков агрессивного намерения настоящий акт агрессии может состоять не столько в приказах, одной из сторон, отданных своим войскам, как в позиции, которую эта сторона займет во время переговоров по поводу предмета спора. Говоря по правде, может оказаться, что настоящая агрессия состоит в политике, преследуемой одной из сторон. По этим причинам Совет может быть сочтет, что наиболее подходящей мерой было бы пригласить обе стороны либо воздержаться от всяких военных действий, либо прекратить начатые ими военные действия и передать спор в целом на оценку Совета или на решение Постоянной палаты международного суда и обязаться выполнить всякое решение или приговор, могущие быть вынесенными тем или другим из этих органов. Это выступление могло бы также сопровождаться заявлением о том, что отказывающаяся сторона рассматривалась бы как агрессор.

8. Таким образом ясно, что простое определение слова «агрессия» невозможно установить и что нельзя было бы дать простой критерий, позволяющий установить момент, когда имел место акт агрессии. Поэтому необходимо оставить Совету полную свободу в данном вопросе и указать просто, что различные нижеупомянутые факторы могут представить элементы для решения, подлежащего принятию. Эти факторы могут быть резюмированы следующим образом:

а) Выполнение государством промышленной и экономической мобилизации либо прямо на собственной территории, либо через посредство лиц и обществ на иностранной территории;

б) Тайная военная мобилизация, предпринятая путем формирования и употребления иррегулярных частей или таким объявлением о состоянии военной опасности, которое являлось бы предлогом для начала мобилизации;

с) Воздушное, химическое или морское нападения, начатые одной из сторон против другой;

д) Присутствие вооруженных сил одной из сторон на территории другой;

е) Отказ сторон отвести свои вооруженные силы за линию или линии, указанные Советом [1]);

ф) Ясно выраженная агрессивная политика одной из сторон против другой, и эвентуальный отказ первой стороны передать предмет спора на рекомендацию Совета или решение Постоянной палаты международного суда и принять пожелание или решение, которые были бы вынесены.

9. В заключение надо заметить, что было бы относительно легко определить агрессора в случае действительного неожиданного нападения, но что в общем случае, когда агрессии предшествует период политических трений и меры национальной мобилизации, это определение агрессора и момента, когда агрессия началась, может быть очень трудным.

Надо, однако, учитывать, что в таких случаях Совет в силу постановлений Статута приложит усилия для избежания войны и следовательно будет иметь возможность оказаться в состоянии составить себе мнение относительно того, какая сторона имела агрессивные намерения.

V. ЗАПИСКА КОМИТЕТА ЮРИСТОВ

По предложению г. Саландра Совет Лиги наций, в заседании от 1 сентября, решил поручить Комиссии юрисконсультов, назначенной его председателем, рассмотреть текст проекта договора о взаимной помощи, составленного ВСК.

Вследствие этого решения председатель Совета, г. виконт Ишии, назначил для участия в этой Комиссии следующих юристов:

г. д-ра Хуана Хозе Амесага — Уругвай,
г. проф. Жозефа Бартелеми — Франция,
г. С. Ботелла — Испания,
г. д-ра И. А. ван-Хамеля — Директора юридической секции Лиги наций,
г. Хью Кеннеди — Свободное Ирландское Государство,
е. п. г. Афранио до Мелло Франко — Бразилия,
г. А. А. Ролена — Белгия,
е. п. Витторио Шалойа — Италия,
г. Ютаро Сугимура — Япония,
г. Остена Ундена — Швеция.

Эта Комиссия имела многочисленные заседания и взяла в качестве предмета рассмотрения текст статей, принятых III Комиссией Собрания при первом чтении.

Соображения, вызванные этими текстами составили предмет ряда сообщений, направленных 14, 19, 22, 25, 26 и 27 сентября

[1]) Граф Бонин Лонгаре и генерал Маринис повторяют оговорку, сделанную ими по поводу п. 4.

председателю III Комиссии г. Скирмунту, разославшему их членам этой Комиссии.

Большое число этих соображений были приняты III Комиссией при втором чтении.

Приводимые ниже соображения по существу являются теми, которые III Комиссия сочла не могущими быть принятыми ею во внимание ввиду малого количества времени, оставленного ей для завершения ее работ.

Председатель Жозеф Бартелеми.
Секретарь Анри Ролен.

§ 1. Договор о ненападении

(Редакция, предложенная Комитетом юристов.)

«ВДС утверждают, что война, производимая в нарушение положений Статута, составляет международное преступление и принимают торжественное обязательство не совершать этого преступления».

Замечания:

1. Текст, предложенный III Комиссией содержит обязательство не быть повинным в «агрессивной войне». Это выражение не фигурирует в Статуте. Этот последний говорит об агрессии, об угрозе агрессии, об обращении к войне. Он воспрещает обращение к войне в случаях, указанных в ст.ст. 12, 13 и 15, т. е. либо до истечения трехмесячного срока после арбитражного или судебного решения или доклада Совета, либо против государства, сообразующегося с решением Палаты суда или единогласной рекомендацией Совета.

Статут разрешает косвенно войны государствам, сообразующимся с единогласным решением Совета и общим образом всякой стороне в споре при отсутствии единогласия в рекомендации Совета (ст.ст. 15 и 17).

Война, начатая при этих условиях, будет подчас справедливо квалифицирована общественным мнением, как агрессивная война; однако, она все же не может считаться международным преступлением в юридическом смысле слова и ВДС не могут, конечно, заставить Совет считать таковым использование членом, не подписавшим договора, права, оставляемого Статутом. Таким образом, действие предложенного положения должно было бы во всяком случае прямо ограничиваться кругом ВДС.

2. Что касается государств, подписавших договор, воспрещение обращаться к войне представляет значительные практические трудности; действительно оно предполагало бы расширение прав Совета, которому должна была бы быть поручена задача обеспечения его рекомендаций, даже принятых простым большинством голосов. Представляется, что следовало бы или восполнить

проект в этом пункте, или держаться предложенной выше поправки.

3. Предложенная Комитетом юристов поправка ограничивается отсылкой к обязательствам Статута. Упоминание об этих обязательствах в начале настоящего проекта могло бы показаться бесполезным. Оно тем не менее оправдывается ввиду возможности участия в договоре государств не членов Лиги наций.

§ 2. Обязательства общей помощи

Статья 2

Казус федерис.

(Редакция, предложенная Комитетом юристов.)

«ВДС обязуются индивидуально и коллективно оказывать помощь согласно положений настоящего договора той из ВДС, которая, сократив свои вооружения в соответствии с настоящим договором, сделалась бы жертвой войны, воспрещенной либо в силу ее происхождения, либо ее предмета Статутом Лиги наций».

Замечания:

Комитет юристов считает необходимым повторить с еще большей силой по поводу этой статьи возражения, выдвинутые относительно ст. 1. Слово «агрессия» не только покрывает все случаи обращения к войне вопреки Статуту, но так же применяется к некоторым другим случаям и влечет осуществление оборонительной взаимной помощи в случаях обращения к войне, разрешенной Статутом.

В замечаниях по поводу ст. 1 Комитет юристов уже отметил, что это решение предполагало бы расширение власти Совета в качестве медиатора.

В то время как эти права не приданы Совету ст. 1 проекта, ст. 2 наоборот обращается к его вмешательству для организации взаимной помощи.

Здесь имеется возможность новой и очень серьезной трудности. Действительно, может случиться, что один из членов Лиги, не являющийся договаривающейся стороной, нападает на договаривающуюся сторону в условиях, когда Статут косвенно разрешает эту меру в силу п. 6 ст. 15. Договор действует, Статут не действует. Совет должен вмешаться, организовать выступление ВДС против члена Лиги, пользующегося своим правом. Некоторые из членов Совета, конечно, принадлежат к числу государств, которые сами не участвуют в договоре. Могут ли они сотрудничать в употреблении сил ВДС против государства, не участвующего в договоре и пользующегося правом, которое дает ему Статут?

Комитет юристов полагает, что это решение явилось бы источником неограниченных осложнений.

Предложенный Комитетом юристов текст отсылает к Статуту. Выражение «война, воспрещенная в силу ее предмета», имеет в виду случай войны, начатие которой не противоречило бы обязательствам членов Лиги, имеющимся в виду ст.ст. 12—15, но тем не менее вызывающих общественное вмешательство, как направленные против политической независимости или территориальной целости члена.

Статья 4

Замечания:

Комитет не считает себя компетентным отменять четырехдневный срок, установленный для Совета предложенным текстом, но выражает сомнения относительно осуществимости подобного правила, санкции которого к тому же нельзя придумать.

С другой стороны, он полагает по поводу п. 3, что следовало бы предусмотреть случай, когда не будет «остающихся членов» или они будут в слишком малом числе и принадлежали бы к слишком отдаленным странам, чтобы принимать авторитетные решения.

§ 3. Дополнительные соглашения

Статьи 6—9

Замечания:

Один из членов Комитета юристов поставил вопрос, отказываются ли ВДС от права заключения отдельных соглашений помимо ст.ст. 6, 7 и 8 и могут ли они также заключать дополнительные соглашения с государствами, не участвующими в договоре. Комитет юристов не счел возможным высказаться по этим вопросам вследствие их политического характера.

Статья 9

Демилитаризованные зоны [1])

(Редакция, предложенная Комитетом юристов.)

«Для облегчения применения настоящего договора всякая ВДС может договориться под эгидой Совета с одной или несколькими ВДС об установлении демилитаризованных нейтраль-

[1] Эта статья должна считаться § 4. (Прим. перев.).

ных зон, не влекущих для сторон односторонних или неравных жертв».

Замечания:

1. Комитет юристов считает предпочтительным принять для положения, касающегося соглашений о нейтрализации, ту же редакцию, как и относительно дополнительных оборонительных соглашений.

2. Пределы этого положения представляются обязывающими государства ответить на приглашение соседнего государства рассмотреть перед Советом вопрос о создании демилитаризованной зоны. Это обязательство не фигурирует в Статуте. Представляется необходимым уточнить, что оно применяется только к ВДС.

3. Наконец, Комитет юристов считает необходимым отметить, что проект не определяет юридических последствий соглашений о нейтрализации.

Дополняют ли они договор об общей помощи и явится ли нарушение нейтрализованной зоны казус федерис?

§ 5. Расходы по вмешательству

Статья 10

Оплата расходов по операциям коллективного воздействия.

(Редакция, предложенная Комитетом юристов.)

«ВДС считают соответствующим духу настоящего договора, чтобы совокупность расходов всякой операции военно-сухопутного, морского или воздушного порядка, предпринятой для подавления агрессии, согласно условий настоящего договора, так же как и возмещение всех материальных повреждений, вызванных операциями, и всех убытков, понесенных гражданскими или военными лицами, несло государство агрессор до крайних пределов своих финансовых возможностей».

Соображения:

1. Комитет юристов полагает невозможным, чтобы ВДС принимали по этому поводу обязательства; действительно, возможно, что военные долги будут конкурировать с долгами других государств. Надо довериться Совету для того, чтобы он дал, насколько возможно, удовлетворение принципам, выраженным в первом абзаце.

2. Комитет юристов считал соответствующим намерению III Комиссии упомянуть об убытках, причиненных лицам, что представляется исключенным в ограничительном тексте, предложенной редакции.

§ 6. Разоружение

Статьи 11—13

(Нет замечаний)

§ 7. Отсылка к действующим договорам

Статья 15 [1])

(Редакция, предложенная Комитетом юристов.)

«Настоящий договор ни в чем не нарушает прав и обязанностей, вытекающих из положения Статута Лиги наций или мирных договоров, подписанных в 1919 и в 1920 гг. в Версале, Нейи, Сен-Жермене, Трианоне и в 1923 г. в Лозанне, так же как и положений, зарегистрированных в Лиге наций ко времени составления настоящего договора.

ВДС, международный статус которых воспрещает употребление вооруженных сил за пределами границ, будут по праву освобождены от обязанности оказания общей военной помощи, предусмотренной настоящим договором».

Замечания:

1. Этим положением ВДС признают действительность упомянутых международных договоров; однако, Комитету юристов казалось, что это положение могло бы в лучшем случае распространяться на договоры, существующие в момент подписания данного договора; представляется невозможным, чтобы ВДС признать действительность договоров, которые будут заключены без какого-либо контроля после подписания и до вступления в силу (данного договора).

2. Комитет юристов счел возможным исключить упоминание о предании гласности, которая зависит только от Генерального секретаря и является необходимым следствием регистрации.

Комитет юристов понимал, что подобно тому, как Швейцария могла присоединиться к Статуту Лиги наций, несмотря на свой режим нейтралитета, так же и III Комиссия допускает возможность общего присоединения этой страны и разоруженных государств к договору о взаимной помощи. Однако, представляется необходимым фиксировать эту мысль в тексте. Если бы от этого государства требовали только условного присоединения, как это предусмотрено в ст. 17, то тем самым их участие было бы обусловлено согласием Совета, что противно духу ст. 16.

---

[1]) Ст. 14 окончательного текста. (Прим. перев.)

§ 8. Подписание, частичное присоединение, ратификация и денонсиация.

Статьи 16—19

Замечания:

Комитет юристов не мог из-за недостатка времени, которым он располагал, достаточно тщательно обсудить эти статьи.

Статья 17

Частичное присоединение

(Редакция, предложенная Комитетом юристов.)

«За исключением применения положения ст. 16 каждое государство может с предварительного согласия Совета Лиги совершить условное или частичное присоединение к постановлениям настоящего договора.

Ни в коем случае не могут быть допущены оговорки относительно положений, касающихся сокращения вооружения».

Замечания:

1. Из чтения протоколов Комитет юристов не мог составить себе ясного представления о том, имела ли в виду III Комиссия удовольствоваться при частичном или условном присоединении государств не членов Лиги одним предварительным согласием Совета; редакция «совершить присоединение... с тем, однако, чтобы это присоединение было принято» позволяет считать, что III Комиссия не имела в виду освобождать членов Лиги наций от необходимости получения согласия 2/3 (ВДС).

2. Духу этой статьи соответствует, чтобы Совет рассмотрел предложенные модальности и эвентуально предложил изменения так, чтобы в каждом случае ясно уточнить права и обязанности новых членов.

Статья 18

Замечания:

Комитет юристов считает долгом обратить внимание Комиссии на затруднения, которые могли бы возникнуть в случае вступления договора в силу по континентам, из того, что некоторые державы имеют владения на различных континентах. Что касается, например, Азии, то было бы достаточно, чтобы е. в. король Англии ратификовал договор за Индию?

---

17. I. РЕЗОЛЮЦИЯ О СОКРАЩЕНИИ ВООРУЖЕНИЙ, КАСАЮЩАЯСЯ ДОГОВОРА О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ, ПРИНЯТАЯ IV СОБРАНИЕМ

29 сентября 1923 г.

Собрание,

Ознакомившись с проектом договора о взаимной помощи, составленным ВСК и измененным III Комиссией после обмена мнениями между членами, некоторые из которых высказывали свое личное мнение;

Констатируя, что, с одной стороны, в Комиссии обнаружились разногласия, а с другой, — что очень многие правительства еще не высказали своего мнения относительно XIV резолюции III Собрания;

Решает просить Совет не отказать представить проект договора о взаимной помощи на рассмотрение правительства, прося их сообщить свой отзыв по названному проекту.

18. РЕЗОЛЮЦИЯ ОБ ОДОБРЕНИИ ПРОТОКОЛА О МИРНОМ РАЗРЕШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ, ПРИНЯТАЯ ПО ДОКЛАДУ I и III КОМИССИЙ V СОБРАНИЕМ

2 октября 1924 г.

Арбитраж разоружения и сокращения вооружений.

I. Собрание,

Приняв к сведению доклад I и III Комиссий по вопросам, которые были переданы им резолюцией Собрания 6 сентября 1924 г.,

Принимает с огромным удовлетворением проект Протокола о мирном разрешении международных споров, предложенный обеими Комиссиями, текст которого приводится в качестве приложения к настоящей резолюции, и

Решает:

1. Рекомендовать всем членам Лиги очень серьезно принять во внимание названный проект протокола;

2. Немедленно открыть в предложенной форме названный протокол для подписания представителей членов Лиги наций, которые уже теперь имеют возможность подписать, и оставить его открытым представителям всех других государств;

3. Пригласить Совет назначить без промедления Комитет для составления редакции текста поправок к Статуту, предусмотренных названным протоколом;

4. Просить Совет созвать Международную конференцию по сокращению вооружений, которая соберется в Женеве, согласно следующих положений ст. 17 названного протокола:

(Следует текст этой статьи).

5. Просить Совет уже теперь привести в исполнение положение ст. 12 названного Протокола;

II. (Содержит рекомендацию государств возможно скорее присоединиться к факультативному условию ст. 36 Статута Постоянной палаты международного суда.)

19. ПРОТОКОЛ О МИРНОМ РАЗРЕШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ, ПРИНЯТЫЙ V СОБРАНИЕМ

2 октября 1924 г.

Одушевленные твердым желанием обеспечить сохранение всеобщего мира и безопасность тех народов, существование, независимость и территории которых могли бы подвергнуться угрозе;

Признавая наличие солидарности, объединяющей членов международного сообщества;

Утверждая, что агрессивная война составляет нарушение этой солидарности и международное преступление;

Желая облегчить полное применение предусмотренной в Статуте Лиги наций системы мирного разрешения споров между государствами и обеспечить пресечение международных преступлений; и

С целью осуществить, как это предусматривает ст. 8 Статута, сокращение национальных вооружений до минимума, совместимого с национальной безопасностью и выполнением международных обязательств, налагаемых общим действием,

Нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, согласились о нижеследующих постановлениях:

Статья 1

Подписавшиеся государства обязуются приложить все возможные для них усилия, чтобы внести в Статут поправки, согласные со смыслом постановлений, содержащихся в следующих ниже статьях.

Они соглашаются, что эти постановления станут обязательными в отношениях между ними со дня вступления в силу настоящего Протокола и что по отношению к подписавшимся государствам Собрание и Совет Лиги наций будут с этих пор уполномочены осуществлять все права и обязанности, которые им предоставлены этим Протоколом.

Статья 2

Подписавшиеся государства соглашаются, что они ни в каком случае не должны прибегать к войне, ни между собою, ни против всякого государства, которое приняло бы в подлежащем случае все определенные ниже обязательства, за исключением случаев сопротивления актам агрессии или же, когда они действуют в согласии с Советом или Собранием Лиги наций, сообразно положениям Статута и настоящего Протокола.

Статья 3

Подписавшиеся государства соглашаются признавать обязательною, по праву и без специальной конвенции, юрисдикцию Постоянной палаты международного суда в случаях, указанных в п. 2 ст. 36 Статута Палаты, но без ущерба для права любого государства, когда оно присоединится к открытому 16 декабря 1920 г. и предусмотренному в названной статье специальному протоколу, — делать оговорки, совместные с названным условием [1]).

Присоединение к этому специальному протоколу, открытому 16 декабря 1920 г., должно быть сделано в месячный срок по вступлении в силу настоящего Протокола.

Государства, которые присоединятся к настоящему Протоколу после вступления его в силу, должны будут выполнить указанную выше обязанность в течение месяца после их присоединения.

Статья 4

В целях восполнения постановлений п.п. 4, 5, 6 и 7 ст. 15 Статута, подписавшиеся государства соглашаются сообразоваться с нижеследующей процедурой:

1°. Если спор, представленный Совету, не мог быть им улажен так, как это предусмотрено в п. 3 названной ст. 15, Совет обяжет стороны передать спор на судебное или третейское разрешение.

2°. а) Если стороны откажутся от этого, то, по требованию хотя бы одной из сторон, будет приступлено к составлению Комитета третейских судей. Комитет будет составлен, насколько то возможно, по соглашению сторон.

б) Если в течение срока, который установит Совет, они не согласятся полностью или частично относительно числа, имен и полномочий третейских судей, а также процедуры, то Совет урегулирует неразрешенные вопросы. Он срочно изберет — запросив

[1]) Имеется в виду т. н. факультативное условие ст. 36 Статута палаты, присоединение к которому влечет установление обязательного арбитража. (Прим. перев.)

стороны — третейских судей и их председателя из числа лиц, которые по своей национальности, своему характеру и своей опытности, представят, по его мнению, наибольшие гарантии компетентности и беспристрастия.

c) После того как будут формулированы заключения сторон, Комитет третейских судей, по требованию любой из сторон, запросит по спорным правовым вопросам через посредство Совета консультативный отзыв Постоянной палаты международного суда, которая в таком случае срочно соберется.

3°. Если ни одна из сторон не потребует третейского разбирательства, Совет вновь возьмет на себя рассмотрение спора. В случае, если Совет составит доклад, принятый единогласно его членами, иными чем представители каждой из сторон в споре, то подписавшиеся государства соглашаются сообразоваться с предложенными им решениями.

4°. В случае, если Совет не сможет составить доклада, принятого всеми его членами, иными чем представители каждой из сторон в споре, — то он передаст спор на третейское разбирательство. Он сам определит состав, полномочия и процедуру Комитета третейских судей, а при выборе третейских судей примет в соображение гарантии компетентности и беспристрастия, указанные выше в п. 2б.

5°. Ни в каком случае не могут пересматриваться решения, составившие уже предмет единогласной рекомендации Совета, принятой одной из заинтересованных сторон.

6°. Подписавшиеся государства обязуются добросовестно исполнять судебные или третейские решения и сообразоваться, с решениями, предложенными Советом, как это было сказано выше в п. 3. В случае, если какое-либо государство уклонилось бы от этих обязательств, Совет употребит все свое влияние, чтобы обеспечить уважение к ним. Если это ему не удастся, он предложит меры, которые должны обеспечить их действие, как о том сказано в конце ст. 13 Статута. В случае, если государство, уклоняясь от этих обязательств, прибегнет к войне, к нему немедленно окажутся применимыми санкции, предусмотренные в ст. 16 Статута и толкуемые так, как указано в настоящем Протоколе.

7°. Постановления настоящей статьи не применяются к разрешению споров, которые могли бы возникнуть вследствие военных мер, принятых одним или несколькими из подписавшихся государств в согласии с Советом или Собранием.

Статья 5

Постановление п. 8 ст. 15 Статута остается применимым при разбирательстве в Совете.

Если во время хода одной из процедур третейского разбирательства, предусмотренных выше в ст. 4, одна из сторон будет

утверждать, что спор или часть спора касается вопроса, представляемого международным правом исключительно ведению этой стороны, то третейские судьи через посредство Совета запросят по этому пункту Постоянную палату международного суда. Отзыв Палаты будет обязательным для третейских судей, которые ограничатся, если он будет утвердительным, констатированием этого в своем решении.

Если вопрос будет признан Палатой или Советом подлежащим исключительному ведению одного из государств, то данное решение не помешает тому, чтобы создавшееся положение было рассмотрено Советом или Собранием согласно ст. 11 Статута.

Статья 6

Если, согласно п. 9 ст. 15 Статута спор будет внесен в Собрание, то это последнее будет иметь для разрешения спора всю власть, принадлежащую Совету в том, что касается попыток к примирению Сторон, как это предусмотрено в п.п. 1, 2 и 3 ст. 15 Статута и выше в п. 1 ст. 4 настоящего Протокола.

При отсутствии полюбовного соглашения, достигнутого Собранием:

Если одна из Сторон потребует третейского разбирательства, то Совет приступит к составлению Комитета третейских судей в условиях, предусмотренных выше в литерах «а», «б» и «с» п. 2 ст. 4.

Если ни одна из сторон не потребует третейского разбирательства, то Собрание вновь возьмет на себя, на тех же правах, что и Совет, рассмотрение спора. Решения, предложенные докладом Собрания, в условиях одобрения, которые предусмотрены в конце п. 10 ст. 15 Статута, имеют ту же силу и окажут то же действие во всем, что касается настоящего Протокола, как и решения, рекомендованные докладом Совета, в условиях, предусмотренных выше в п. 3 ст. 4.

Если необходимое большинство не может быть достигнуто, то спор будет передан на третейское разбирательство и Совет сам определит состав, полномочия и процедуру Комитета третейских судей, как это сказано в п. 4 означенной ст. 4.

Статья 7

В случае возникновения спора между двумя или несколькими из подписавшихся государств, эти последние соглашаются, что и до того, как спор будет подвергнут процедуре мирного разрешения, и во время таковой процедуры, не предпримут никакого увеличения вооружений или численности личного состава, могущих видоизменить положение, установленное Конференцией по сокращению вооружений, предусмотренной в ст. 17 настоящего

Протокола; они равным образом не предпримут никаких мер военно-сухопутной, морской, воздушной, промышленной или экономической мобилизации, и вообще никаких действий, способных усугубить или расширить спор.

Согласно постановлениям ст. 11 Статута Совет обязан рассматривать все жалобы на нарушение упомянутых выше обязательств, которые могли бы быть обращены к нему одним или несколькими государствами, являющимися сторонами в споре. Если Совет считает, что жалоба подлежит принятию, он должен, если признает это нужным, предпринять обследования и расследования в одной или нескольких из соответственных стран. Эти обследования и эти расследования должны быть произведены в кратчайшие сроки, при чем подписавшиеся государства обязуются оказывать всяческие облегчения для их выполнения.

Принятые таким образом Советом меры предназначаются исключительно для того. чтобы облегчать мирное разрешение споров и не должны ни в чем предопределять самого разрешения.

Если в результате этих обследований и расследований будет установлено какое-нибудь нарушение постановлений п. 1 настоящей статьи, то Совет будет обязан потребовать от государства или государств, виновных в этом нарушении, его устранения. Если государство или государства, о которых идет речь, не подчинятся этому требованию, то Совет объявит названные государства виновными в нарушении Статута или настоящего Протокола и должен будет решить относительно мер, которые следует принять для скорейшего прекращения положения, способного угрожать всеобщему миру.

При применении настоящей статьи Совет будет принимать решения по большинству двух третей голосов.

Статья 8

Подписавшиеся государства обязуются воздерживаться ото всяких действий, могущих составить угрозу агрессии в отношении другого государства.

В случае, если одно из подписавшихся государств сочтет, что другое государство делает приготовления к войне, оно имеет право внести этот вопрос в Совет.

Этот последний, проверив факты, поступает, как указано в пп. 2, 4 и 5 ст. 7.

Статья 9

Так как существование демилитаризованных зон способно предупреждать агрессию и облегчать ее бесспорное определение, согласно со следующей ниже ст. 10, то установление подобных зон между государствами, которые на это одинаково согласились

бы, рекомендуется в качестве средства избежать нарушения настоящего Протокола.

Демилитаризованные зоны, которые уже существуют в силу некоторых договоров и конвенций или которые будут установлены в будущем между государствами, одинаково на них соглашающимися, могут составить предмет временного или постоянного контроля, организованного Советом по требованию и за счет одного или нескольких соседних государств.

Статья 10

Является агрессором всякое государство, которое прибегает к войне в нарушение обязательств, предусмотренных в Статуте или в настоящем Протоколе. К обращению к войне приравнивается нарушение режима демилитаризованной зоны.

В случае открытия военных действий предполагается агрессором, при отсутствии противного решения, принятого Советом единогласно:

1°. Всякое государство, которое отказалось подвергнуть спор процедуре мирного разрешения, предусмотренной в ст.ст. 13 и 15 Статута, дополненных настоящим Протоколом, или которое отказалось сообразоваться либо с судебным или третейским решением, либо с единогласно принятой рекомендацией Совета, или которое пренебрегло единогласно принятым докладом Совета по поводу судебного или третейского решения, признающего, что спор, возникший между ним и другим воюющим государством, касается вопроса, предоставляемого международным правом исключительному ведению этого государства; все же, в этом последнем случае, государство будет предполагаться агрессором лишь в том случае, если оно ранее не передало вопроса в Совет или Собрание, согласно со ст. 11 Статута.

2°. Всякое государство, которое нарушило одну из временных мер, предписанных Советом на время процедуры и указанных в ст. 7 настоящего Протокола.

Помимо случаев, указанных в пп. 1 и 2 настоящей статьи и в том случае, если Совет не мог в кратчайший срок определить агрессора, он будет обязан предписать воюющим перемирие, условия которого он установит по большинству двух третей голосов и за выполнением которого он будет наблюдать.

Всякий воюющий, отказавшийся от перемирия или нарушивший его условия, будет считаться агрессором.

Совет будет указывать подписавшимся государствам незамедлительно применить в отношении агрессора предусмотренные в ст. 11 Протокола санкции, и всякое из подписавшихся государств, получившее такое предложение, будет с этого времени иметь основание осуществлять права воюющего.

Статья 11

Как только Совет сделает подписавшимся государствам указание, предусмотренное в последнем п. ст. 10 настоящего Протокола, обязательства названных государств в том, что касается всякого рода санкций, предусмотренных в п.п. 1 и 2 ст. 16 Статута, станут тотчас действительными, чтобы эти санкции могли оказать свое воздействие на агрессора без какого-либо промедления.

Эти обязательства должны толковаться в том смысле, что каждое подписавшееся государство должно лойяльно и эффективно сотрудничать, чтобы заставить уважать Статут Лиги наций и чтобы противодействовать всяким актам агрессии в той мере, в какой это ему позволяют его географическое положение и особые условия его вооружений.

Согласно с п. 3 ст. 16 Статута, подписавшиеся государства принимают на себя индивидуальное и коллективное обязательство притти на помощь государству, подвергающемуся нападению или угрозе, и оказывать друг другу взаимную помощь путем взаимных льгот и взаимного обмена в том, что касается всякого рода снабжения сырьем и предметами питания, предоставлением кредитов, транспорта и транзита, и принимать с этой целью все зависящие от них меры для сохранения безопасности сухопутных и морских сообщений государства, подвергающегося нападению или угрозе.

Если обе стороны в споре являются агрессорами в смысле ст. 10, то экономические и финансовые санкции применяются и к той и к другой стороне.

Статья 12

Ввиду сложности условий, в которых Совет мог бы быть призван выполнять, предусмотренные выше в ст. 11 функции, касающиеся экономических и финансовых санкций, и для уточнения гарантий, предоставляемых подписавшимся государствам настоящим Протоколом, Совет немедленно пригласит экономические и финансовые организации Лиги наций подвергнуть изучению и представить доклад о характере тех постановлений, которые должны быть приняты для введения в действие санкций и мер экономического и финансового сотрудничества, указанных в ст. 16 Статута и в ст. 11 настоящего Протокола.

Получив эти сведения, Совет при посредстве подлежащих своих органов установит:

1) планы действия, предназначенные для приведения в действие экономических и финансовых санкций против государства агрессора;

2) планы экономического и финансового сотрудничества ме-

жду подвергшимся нападению государством и различными государствами, приходящими к нему на помощь,

и сообщит эти планы членам Лиги и другим подписавшимся государствам.

Статья 13

В отношении военно-сухопутных, морских и воздушных санкций, возможность применения которых предусмотрена в ст. 16 Статута и в ст. 11 настоящего Протокола, Совет будет правомочен принимать обязательства государств, заранее определяющие те военно-сухопутные, морские и воздушные силы, которые эти государства могли бы немедленно выставить для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих на этот счет из Статута и из настоящего Протокола.

Как только Совет сделает подписавшимся государствам указание, предусмотренное выше в последнем п. ст. 10, эти государства смогут также двинуть на помощь определенному государству, подвергшемуся агрессии, следуя ранее заключенным соглашениям, свои военно-сухопутные, морские и воздушные силы.

Указанные в предыдущем пункте соглашения регистрируются и публикуются Секретариатом Лиги наций; они остаются открытыми для всякого государства члена Лиги, которое пожелало бы к ним присоединиться.

Статья 14

Совет один правомочен заявлять о том, что следует прекратить применение санкций и восстановить нормальные условия.

Статья 15

Сообразуясь с духом настоящего Протокола, подписавшиеся государства соглашаются, что вся совокупность издержек всякой операции военно-сухопутного, морского или воздушного порядка, предпринятой для пресечения агрессии согласно с условиями настоящего Протокола, а также возмещение всяких убытков, причиненных гражданским или военным лицам, и всех материяльных убытков, причиненных операциями с той или с другой стороны, будет нести государство агрессор до крайнего предела своей платежеспособности.

Однако, в силу ст. 10 Статута, следствием применения предусмотренных в настоящем Протоколе санкций, ни в каком случае не может являться причинение ущерба территориальной целости или политической независимости государства агрессора.

Статья 16

Подписавшиеся государства соглашаются, что в случае спора между одним или несколькими из них и одним или несколькими

из государств, не подписавших настоящего Протокола и посторонних Лиге наций, эти посторонние государства будут приглашены на условиях, предусмотренных в ст. 17 Статута, подчиниться обязательствам, принятым участниками настоящего Протокола в целях мирного разрешения.

Если приглашенное государство, отказавшись принять названные условия и обязательства, прибегнет к войне против подписавшегося государства, то к приглашенному государству будут применены постановления ст. 16 Статута, как они уточнены настоящим Протоколом.

Статья 17

Подписавшиеся государства обязуются принять участие в международной конференции по сокращению вооружений, которая должна быть созвана Советом и которая соберется в Женеве в понедельник 15 июня 1925 г. Все другие государства, являются ли они членами Лиги или нет, будут приглашены на эту конференцию.

В видах созыва конференции Совет подготовит учитывая обязательства, предусмотренные в ст.ст. 11 и 13 настоящего Протокола, общую программу по сокращению и ограничению вооружений, которая будет предоставлена в распоряжение этой конференции и сообщена правительствам в возможно скором времени, самое позднее за три месяца до открытия этой последней.

Если по меньшей мере большинство членов, постоянно представленных в Совете, и десять других членов Лиги не сдадут своих ратификаций к 1 мая 1925 г., то Генеральный секретарь Лиги должен будет немедленно запросить мнения Совета о том, должен ли он аннулировать приглашения или просто отложить конференцию до более позднего срока, который будет установлен Советом, чтобы позволить собрать необходимое число ратификаций.

Статья 18

Всякий раз как в ст. 10 или в остальных постановлениях настоящего Протокола упоминается о решениях Совета, они понимаются в смысле ст. 15 Статута, т. е. в том смысле, что голоса представителей сторон в споре не принимаются во внимание при установлении требуемого единогласия или большинства.

Статья 19

При отсутствии прямых указаний настоящий Протокол не затрагивает прав и обязательств членов Лиги наций, как они вытекают из Статута.

Статья 20

Всякие споры, относящиеся к толкованию настоящего Протокола, будут передаваться Постоянной палате международного суда.

Статья 21

Настоящий Протокол, английский и французский тексты которого являются подлинными, будет ратифицирован.

Ратификационные грамоты будут сданы на хранение в Секретариат Лиги наций насколько возможно скоро.

Государства, правительства которых имеют местопребывание вне Европы, будут иметь право ограничиться сообщением Секретариату Лиги наций о том, что их ратификация последовала, и, в этом случае, они должны будут передать ратификационные грамоты, как только это окажется возможным.

Как только большинство членов, постоянно представленных в Совете, и десять других членов Лиги сдадут на хранение или произведут свои ратификации, Секретариатом для констатирования этого будет составлен протокол.

Вступление в силу Протокола произойдет после составления этого протокола и после принятия плана сокращения вооружений предусмотренною в ст. 17 конференцией.

Если в срок, который должен быть установлен названной конференцией после принятия плана сокращения вооружений, этот план не будет выполнен, Совету будет принадлежать констатировать это; в результате этого констатирования настоящий Протокол сделается недействительным.

Условия, в силу которого Совет может констатировать, что установленный международной конференцией план сокращения вооружений не выполнен и что, следовательно, настоящий Протокол сделался недействительным, будут определены самой конференцией.

Всякое подписавшееся государство, которое по истечении установленного конференцией срока не будет сообразоваться с принятым ею планом, не может пользоваться преимуществами постановлений настоящего Протокола.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, надлежаще уполномоченные на это, подписали настоящий Протокол.

Учинено в Женеве 2 октября 1924 г. в одном экземпляре, который будет сдан на хранение в архив Секретариата Лиги наций и который будет зарегистрирован им в день своего вступления в силу.

Протокол был подписан: Албанией, Бельгией, Бразилией, Болгарией, Чили, Испанией, Эстонией, Финляндией, Францией, Грецией, Гаити, Латвией, Либерией, Парагваем, Польшей, Португалией, Югославией, Чехословакией и Уругваем.

---

20. ДОКЛАД I И III КОМИССИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОТОКОЛА О МИРНОМ РАЗРЕШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ V СОБРАНИЮ

30 сентября 1924 г.

I. ВСТУПЛЕНИЕ

Изучавшаяся в течение ряда лет III Комиссией проблема сокращения вооружений была в этом году внезапно поставлена иначе и гораздо шире.

В прошлом году был выработан проект договора о взаимной помощи, который Собрание направило на изучение членов Лиги наций. Ответы правительств должны были составить предмет рассмотрения V Собрания.

Однако, с самого начала его работ, после памятных дебатов, V Собрание указало III Комиссии новый путь: действительно, 6 сентября 1924 г. по предложению премьер-министров Франции и Великобритании гг. Эдуарда Эррио и Рамзея Макдональда, оно приняло следующую резолюцию:

«Собрание,

Принимая к сведению заявления представленных правительств с удовлетворением видит в них основу для соглашения, направленного на установление окончательного мира,

И решает:

Для согласования остающихся разногласий между известными точками зрения, которые были изложены, и для того, чтобы после этого согласования Лига наций имела возможность созвать в наивозможно быстрый срок международную конференцию по вооружениям:

1. III Комиссии поручается рассмотрение документов относительно безопасности и сокращения вооружений, в частности, замечаний правительств по проекту договора о взаимной помощи, составленного в силу XIV резолюции III Собрания и других планов, составленных и представленных Генеральному секретарю со времени опубликования проекта договора, равно как и рассмотрение обязательств, содержащихся в Статуте Лиги в видах га-

рантий безопасности, которых может потребовать обращение к арбитражу или сокращение вооружений;

2. I Комиссии поручается:

а) Изучение в целях эвентуального изменения статей Статута относительно разрешения споров;

б) Рассмотрение, в каких пределах текст п. 2 ст. 36 Статута Постоянной палаты международного суда мог бы быть уточнен для облегчения принятия этого условия,

в видах усиления солидарности и безопасности наций мира, разрешая мирным путем все споры, могущие возникнуть между государствами».

Эта резолюция имела то достоинство, что одновременно в краткой форме напоминала об изысканиях, делавшихся в течение четырех лет различными органами Лиги наций для организации мира и достижения сокращения вооружений, и намечала программу работ комиссий в надежде, что, исходя из опыта прошлого, они, наконец, достигнут преследуемой цели.

Собрание дало комиссиям различные задачи: I — изучение мирного разрешения международных споров путем процедур, могущих применяться ко всем случаям; III — изучение вопроса о безопасности наций в качестве предварительного и необходимого условия сокращения их вооружений.

Каждая из этих двух комиссий, выявив в общих прениях существенные основы своих работ, передала рассмотрение своей программы подкомиссии, посвятившей ей ряд заседаний.

Затем предложения подкомиссий вызвали в комиссиях очень обстоятельные прения, приведшие к тексту, анализ которого дается ниже.

Однако, так как вопросы, соответственно представленные обеими комиссиями, явились частью нераздельного целого, то между комиссиями должны были установиться контакт и сотрудничество при посредстве смешанного комитета из 9 членов и, наконец, общего редакционного комитета — из 4 членов.

По тем же соображениям работы комиссий привели к единому проекту Протокола с приложением двух общих проектов резолюций.

Относительно этих различных текстов были представлены отдельные доклады, которые, будучи одобрены соответственными комиссиями, могут рассматриваться как их официальный комментарий.

Здесь соединены эти отдельные доклады для установления единства работ, проделанных той и другой комиссией и облегчения их объяснения.

До того, как начать анализ предложенных текстов, полезно напомнить в кратком историческом обзоре усилия, которые делались в течение последних четырех лет, логическим завершением которых являются эти тексты.

Ст. 8 Статута ставит проблему сокращения вооружений в выражениях, уже обнаруживающих всю сложность вопроса и объясняющих долгое нащупывание решения Лигой наций в течение последних лет:

«Члены Лиги признают, что поддержание мира требует сокращения национальных вооружений до минимума, совместимого с национальной безопасностью и с выполнением международных обязательств, налагаемых общим выступлением».

Здесь ясно выражена необходимость сократить бремя вооружений, лежащее на народах на другой день после войны, остановить соревнование вооружений, которое само по себе уже является опасностью для всеобщего мира, но в то же время и забота о том, чтобы охранить национальную безопасность членов Лиги, охранить ее не только путем сохранения необходимого минимума солдат, но также и путем сотрудничества между всеми народами, путем широкой организации мира.

Таков смысл Статута; он предусматривает одновременно сокращение вооружений в собственном смысле, необходимость *общего выступления* всех членов Лиги для того, чтобы заставить эвентуального нарушителя мира уважать его *международные обязательства*.

В этом п. 1 ст. 8, столь кратком, но столь содержательном, имеется таким образом определение всех проблем, которые привлекли внимание всех наших предшественников и которые V Собрание поручило нам специально разрешить: проблемы *коллективной безопасности* и проблемы *сокращения вооружений*.

Беря ст. 8 Статута, I Собрание уже наметило программу, в начале которой оно вписало декларацию Верховного совета:

«Для смягчения экономических трудностей Европы желательно перевести повсюду армии на положение мирного времени, ограничить вооружения минимумом, совместимым с национальной безопасностью».

Оно также напомнило пожелание Брюссельской финансовой конференции, состоявшейся несколько ранее:

«Чтобы Совет Лиги наций возможно скорее вступил в переговоры с различными заинтересованными правительствами для получения их согласия на всеобщее сокращение подавляющего бремени, которое вооружения в их теперешнем состоянии налагают на обедневшее население мира, поглощая его ресурсы и препятствуя его восстановлению после опустошительной войны».

Оно, с другой стороны, просило свои две консультативные комиссии приняться немедленно за работу и выяснить элементы проблемы, имеющейся в виду в ст. 8 Статута.

Первые работы Временной смешанной комиссии и Постоянной консультативной комиссии не преминули обнаружить бесконечную сложность вопроса.

II Собрание должно было ограничиться резолюциями по важным, но, если можно сказать, второстепенным вопросам: торговле оружием и его частного производства. Оно коснулось вопросов военных расходов и бюджетов только в форме рекомендаций и ограничилось по основному вопросу — сокращению вооружений — затребованием от Временной смешанной комиссии точного плана.

Между II и III Собраниями эта последняя комиссия, начавшая подходить вплотную к данным проблемам, выявила их элементы. В своем докладе она констатировала, что «воспоминание о мировой войне поддерживает во многих государствах чувство отсутствия безопасности, отражающееся в экспозе, составленных с исключительной откровенностью, в которых по просьбе Собрания многие правительства изложили соображения относительно потребностей их национальной безопасности и географических и политических условий, определяющих их позицию в вопросе о вооружениях».

Однако, в то же время Комиссия заявляла, что:

«Из совокупности экспозе выявляется не только выражение самого искреннего желания сократить до минимума национальные вооружения и соответственные расходы, но также еще и значение уже достигнутых результатов. Эта констатация — заявляла Комиссия — не возбуждает сомнений. Она к тому же подтверждается полученными от правительств ответами на пожелание Собрания об ограничении военных бюджетов».

Таким образом, два года тому назад мы имели: единодушное желание сократить вооружения, — сокращение недостаточное, но начатое, — и еще большее желание обеспечить всеобщую безопасность путем устойчивой и окончательной организации мира.

Отсюда на III Собрании явилась после долгой дискуссии знаменитая XIV резолюция и на IV Собрании проект договора о взаимной помощи, замененный ныне Протоколом, представленным V Собранию.

Какие успехи были достигнуты за четыре года?

Хотя договор о взаимной помощи получил принципиальное одобрение 18 правительств, он вызвал ряд сомнений. Достаточно напомнить главные, чтобы доказать, сопоставляя их с анализом нового проекта, что I и III Комиссиям удалось в очень значительной степени устранить представленные возражения и что, таким образом, теперешний проект представляет значительный прогресс по сравнению со всем, что было сделано ранее.

Во-первых, ряд правительств или представителей на Собрании утверждал, что гарантии, предусмотренные проектом договора о

взаимной помощи не влекли достаточно точным образом сокращения вооружений, являющегося конечной целью наших работ. Так как договор должен был в принципе осуществить выполнение ст. 8 Статута, то многие полагали, что в действительности он не влечет автоматического исполнения этой статьи. Даже допуская, что если и должны были этим путем притти к сокращению вооружений, оно должно быть оставлено, говорили противники договора, оценке каждого правительства и ничто не доказывало, что оно должно было быть существенным.

С той же силой многие государства жаловались на то, что рядом с материальными гарантиями не предвидели развития юридических и моральных элементов Статута. То новое, что давала нациям хартия 1919 г., заключалось как раз в установлении этой моральной солидарности, провозвестнице новой эры. Из этого принципа, естественно, должно было вытекать распространение арбитража и международной юстиции, без которых нельзя иметь прочно построенного человеческого общества. Целая группа членов Собрания требовала, чтобы усилия были направлены также и в эту сторону. Проект договора представлялся в этом отношении недостаточным и плохо сбалансированным.

Наконец, как известно, статьи относительно частных договоров вызывали некоторые возражения. Ряд правительств полагал, что они создают группы держав, направленные против других держав или групп держав, что они вызовут политические трения. Отсутствие барьеров арбитража и международной юстиции давали к тому же себя чувствовать здесь, как и повсюду.

Таким образом, прогрессивно и логически установилась система, к которой мы пришли ныне.

Сокращение вооружений, требуемое Статутом и вызываемое современным общим мировым положением, приводило нас к постановке вопроса о безопасности в качестве необходимого дополнения разоружения.

Поддержка, просимая у различных государств другими государствами, менее благоприятно расположенными, влекла для первых необходимость требовать известного рода моральной и юридической гарантии, обязанность для государств, которым должна быть оказана поддержка, доказать свою полную добросовестность и принимать всегда, когда у них будут споры, попытку мирного разрешения.

Но кроме того, констатировали с большей чем когда-либо ясностью и силой, что если требование безопасности и эффективности поддержки на случай агрессии является необходимым условием сокращения вооружений, оно в то же время является необходимым дополнением мирного разрешения международных споров, так как невыполнение мирного решения привело бы неизбежно мир снова к системе военного насилия. Оно настоя-

тельно требует санкции, без которой вся система обанкротилась бы.

Вследствие этого арбитраж рассматривался V Собранием как третий необходимый фактор, как дополнение двух других, совместно с которыми он должен положить начало новой системы, организованной Протоколом.

Таким образом, после упорных пятилетних трудов мы пришли к предложению членам Лиги системы арбитража, безопасности и сокращения вооружений, системы, которую мы считаем полной и прочной.

Таково положение вопроса, как он ныне представляется V Собранию. Имеется единодушное желание добиться успеха. Значительное число достижений предшествующих лет, получило всеобщее одобрение. Достаточно ясно видели реальные пробелы, которые нужно было восполнить, законные сомнения, которые нужно было рассеять. Вследствие этого имелись благоприятные условия для достижения соглашения.

Это соглашение было достигнуто на основе проекта Протокола, представленного на ваше обсуждение.

II

АНАЛИЗ ПРОЕКТА

I. РАБОТЫ I КОМИССИИ

(Докладчик г. Политис)

ПРОЕКТ ПРОТОКОЛА О МИРНОМ РАЗРЕШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ

Вступление

Исходя из резолюции 6 сентября 1924 г., Протокол имеет целью облегчение сокращения и ограничения вооружений, предусмотренных в ст. 8 Статута Лиги наций, гарантируя безопасность государств путем развития процедур мирного разрешения всех международных споров и эффективного осуждения агрессивной войны.

Эти общие мысли резюмированы во вступлении к Протоколу.

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ АРБИТРАЖ

(ст.ст. 1—6, 10, 16, 18 и 19 Протокола)

1. Предисловие

1. Обязательный арбитраж является существенной основой предложенной системы. Он предоставляется единственным сред-

ством достижения конечной цели, преследуемой Лигой наций, а именно, установления во взаимоотношениях народов мирного и законного порядка.

Осуществление этого великого идеала, к которому человечество стремится с волей, которая никогда еще ранее не проявлялась с большей силой, предполагает в качестве необходимого условия устранение войны, расширение царства права и новое укрепление чувства справедливости.

Статут Лиги наций уже очертил вокруг всеобщего мира защитный круг. Однако, представляя собою первый опыт международной организации, Статуту не удалось достаточно полно замкнуть этот круг, не оставляя войне никакого выхода. Статут сократил число возможных войн. Он осудил их не все. Существуют войны, которые он должен был допустить. Вследствие этого в его системе сохранились многочисленные трещины, представлявшие серьезную опасность для мира.

Новая система Протокола идет дальше. Он замыкает круг, очерченный Статутом. Он осуждает всякую агрессивную войну. Отныне никакая чисто индивидуальная война не будет терпима.

Этот результат достигнут благодаря усилению мирных процедур, предусмотренных Статутом. Протокол восполняет их и распространяет на все международные споры без исключения, делая арбитраж обязательным.

Правда, арбитраж употребляется здесь в несколько ином смысле, чем тот, который он имел до сих пор. Он не отвечает вполне определению, данному ему на Гаагских конференциях, которые, кодифицируя многовековые обычаи, имели в виду «разрешение споров между государствами судьями по их выбору и на основе уважения права». (Ст. 37 Конвенции 18 октября 1907 г. о мирном разрешении международных споров.)

От классического арбитража арбитраж, который предусмотрен здесь, отличается с нескольких точек зрения:

а) Он является только частью широкого мирного механизма. Он учрежден под эгидой и руководством Совета Лиги наций.

б) Он не только является орудием юстиции. Он является, также и в особенности, орудием мира. Без сомнения, арбитры должны будут в первую очередь стараться применять правила и принципы международного права. Это потому, что они обязаны, как будет видно в дальнейшем, запрашивать отзыв Постоянной палаты международного суда, если об этом просит одна из сторон. Однако, в отличие от обычных арбитров, если международное право не дает ни правил, ни принципов, применяемых в данном случае, они не могут отказаться от вынесения решений; они будут обязаны исходить из справедливости, так как арбитраж должен здесь обязательно приводить всегда к окончательному решению. Об этом не приходится жалеть, так как чтобы обеспечить народам законность, им нужно вначале обеспечить мир.

с) Он не покоится единственно на добросовестности и лойяльности сторон. К моральной и юридической силе обычного арбитра он прибавляет эффективную силу, которую ему придает международная организация, одним из главных рычагов которой он является, так как отсутствие санкций, от которых страдало развитие обязательного арбитража, здесь устранено.

В системе Протокола арбитражная обязанность прочна и практична, так как она всегда сопровождается санкцией. Благодаря вмешательству Совета ее применение обеспечено автоматически: ни в каком случае она не может быть остановлена злой волей одного из государств в конфликте. Решения, к которым она приводит, всегда сопровождаются санкцией, которая смотря по обстоятельствам сообразуется — будучи сильнее или слабее — со степенью важности сопротивления, которое встречает их уважение.

2. Природа правил Протокола

Статья 1

Правила, устанавливаемые Протоколом, не имеют все одинакового объема, ни даже одинаковой ценности для будущего.

Как только Протокол вступит в силу, его положения сделаются обязательными во взаимоотношениях подписавших его государств и по отношению к ним Совет Лиги наций может тотчас осуществлять все права и обязанности, которые ему присвоены.

Между членами Лиги наций Протокол может вначале создать двойственность режима, так как, если он не будет немедленно принят всеми, отношения между подписавшими и неподписавшими его государствами будут подчинены единственно действию Статута, тогда как взаимоотношения между подписавшими его государствами будут кроме того определяться Протоколом.

Однако, это положение не могло бы продолжаться. Помимо того, что можно надеяться, что все члены Лиги к нему присоединятся, Протокол ни в какой мере не предназначен создать между государствами, его принявшими, более замкнутую лигу, могущую конкурировать или противостоять в чем бы то ни было теперешней Лиге. Наоборот те из положений, которые отсылают к статьям Статута, сделаются наивозможно скорее общим законом — путем изменения Статута, согласно порядка пересмотра, предусмотренного в его ст. 26. Государства, подписавшие Протокол, являющиеся членами Лиги наций, обязуются приложить для этого все свои усилия.

Когда Статут будет таким образом изменен, между названными государствами некоторые части Протокола не будут иметь больше силы; из этих положений одни обогатят Статут, другие, имея только переходный характер, потеряют свою ценность.

Протокол сохранится полностью во взаимоотношениях между подписавшими его государствами членами Лиги наций и подписавшими его государствами, не участвующими в Лиге, или между государствами, входящими в эту последнюю категорию.

Надо добавить, что по мере того, как Лига наций будет осуществлять свое призвание стать универсальной, измененный Статут заменит в отношениях всех государств отдельный режим Протокола.

3. Осуждение агрессивной войны

Статья 2

Общим принципом Протокола является воспрещение агрессивной войны.

Если при действии Статута некогда неограниченное право государств воевать между собой и ограничено, оно не отменено: существуют случаи, когда его существование терпимо; рядом с воспрещенными войнами существуют войны законные.

Отныне это не будет так. Ни в каком случае государства, подписавшие Протокол, не имеют права начинать по одной своей инициативе агрессивную войну ни между собой, ни против государства, не подписавшего Протокол, которое в подлежащем случае приняло бы все обязательства, принятые ими в силу Протокола.

Воспрещение касается только агрессивной войны. Само собой разумеется, что оно не распространяется на оборонительную войну. Право необходимой обороны продолжает уважаться, как это и должно быть. Государство, подвергшееся нападению, сохраняет полную свободу сопротивления при помощи всех своих сил актам агрессии, жертвой которой оно является. Не дожидаясь помощи, на которую оно имеет право со стороны международного сообщества, оно может и должно начать с самозащиты при помощи собственных средств. Его интерес совпадает здесь со всеобщим интересом. Поэтому вопросу не могло бы быть никаких сомнений.

То же имеет место, когда страна использует свою силу в согласии с Советом или Собранием Лиги наций, согласно положений Статута и Протокола. Это может произойти в двоякого рода случаях: если государство участвует в коллективных мерах насилия по решению Лиги наций для оказания помощи одному из ее членов, являющемуся жертвой агрессии; если государство употребляет с разрешения Совета или Собрания силу, чтобы добиться уважения решения, вынесенного в его пользу. В первом случае помощь, оказанная жертве агрессии, является косвенным актом необходимой обороны. Во втором — насилие служит всеобщему интересу, который был бы нарушен, если бы решения, к

которым приводят мирные процедуры, могли бы быть безнаказанно нарушены. Во всех этих случаях государство, обращающееся к войне, не действует по своей частной инициативе: оно является в некоторой степени уполномоченным и органом коллектива.

Это объясняет, почему не опасались говорить здесь о войнах, разрешенных в виде исключений. Предлагалось избежать слова «война» и говорить о «силе», чтобы избежать массы разочарований, которые это могло вызвать при виде того, что вопреки торжественному объявлению об осуждении войны, она еще разрешается в виде исключения. Предпочли откровенно признать, что это так, сохранив выражение «обращение к войне», фигурирующие в Статуте: говорить о «силе» вместо «война» ничего не менять на самом деле; к тому же признание, что в предусмотренных случаях война остается, полезно, так как таким образом обозначается точное хорошо известное положение, тогда как выражение «обращение к силе» вызывало бы сомнения, и потому что подчеркивается значение санкций, которыми располагает сообщество государств, связанных Протоколом.

4. Обязательная компетенция Постоянной палаты международного суда

Статья 3

Общие принципы Протокола могли быть приняты только при условии возможности осуществления мирного разрешения всех международных споров без какого-либо различия.

Это удалось сделать в первую очередь путем большого распространения обязательной компетенции Постоянной палаты международного суда.

Согласно ее Статута, компетенция Палаты в принципе факультативна, однако, в п. 2 ст. 36 Статута Палата дает государствам возможность сделать ее обязательной по всем или некоторым из категорий споров юридического порядка, имеющих предметом: а) толкование договора; б) любой вопрос международного права; с) действительность всякого факта, который, если бы он был установлен, представлял бы собою нарушение международного обязательства; д) характер и объем возмещений за нарушение международного обязательства. Государствам достаточно заявить об этом в специальном протоколе, приложенном к Статуту. Это обязательство в таком случае имеет силу по отношению к всякому другому государству, принимающему то же обязательство. Оно может быть принято чисто и просто или под условием взаимности со стороны ряда или некоторых других государств, постоянно или на определенный срок.

Это обязательство было принято до сих пор только неболь-

шим количеством стран. Большинство государств воздержалось от этого потому, что они не полагали возможным принять обязательную компетенцию Палаты в некоторых случаях, входящих в ту или иную категорию споров, перечисленных выше, и не знали может ли их принятие сопровождаться оговорками в этом смысле.

Вот почему резолюция Собрания от 6 сентября поручила I Комиссии уточнить условия п. 2 ст. 36 для того, чтобы облегчить ее принятие.

Углубленное рассмотрение этого текста позволило констатировать, что вследствие своей гибкости он допускает всякого рода оговорки. Имея возможность принять обязательную компетенцию Палаты по некоторым из указанных категорий споров и не принять ее по другим спорам, государства с еще большим основанием свободны принять ее только для некоторой части одной из этих категорий: кто может больше, тот может и меньше. Таким образом, государствам можно, принимая предусмотренное обязательство, заявить, что они имеют в виду не применять его в тех случаях, когда им это не представляется возможным.

Можно представить себе возможные, но тем не менее разрешенные, оговорки либо относительно определенной категории споров, либо, общим образом, о точном моменте, когда вопрос может быть внесен в Палату. Не имея возможности привести здесь исчерпывающего перечня мыслимых оговорок полезно указать в качестве простого примера те, о которых упоминалось во время дискуссии.

Из категории споров, имеющей целью «толкование договора» можно исключить, например, споры относительно толкования тех или иных видов договоров, например: политических договоров, мирных договоров и т. д.

Из категории споров, имеющей предметом «любой вопрос международного права», можно исключить, например, споры относительно применения политического договора, мирного договора и т. д., или определенного вопроса, или те, которые могли бы возникнуть вследствие военных мер со стороны государства-участника в согласии с Советом или Собранием Лиги наций.

Равным образом, что касается того момента, когда вопрос будет внесен в Палату, можно измыслить многочисленные оговорки. Наиболее радикальной была бы та, которая обусловила бы обращение к Палате по случаю каждого из споров, по которым допускается ее обязательная компетенция, заключением компромисса, который, при отсутствии согласия между сторонами, составлялся бы самой Палатой, подражая тому, что сказано в Гаагской конвенции 1907 г. о Постоянной палате третейского суда.

Кроме того, могло бы быть указано, что допущение обязательной компетенции Палаты не препятствует сторонам в споре

договориться о попытке предварительной согласительной процедуры в Совете Лиги наций или всякого рода другом органе по их выбору или о предпочтительной передаче их спора третейским судьям.

Можно было бы также, хотя и принимая обязательную компетенцию Палаты, оговорить свое право внести вопрос в Совет Лиги наций в целях согласительной процедуры в соответствии с пп. 1—3 ст. 15 Статута подразумевая, что в течение этой процедуры ни одна из сторон не сможет требовать другую в Палату.

Таким образом, пределы оговорок, которые могут сопровождать обязательства, имеющиеся в виду в п. 2 ст. 36, — чрезвычайно широки. Это может вызвать опасение, что используя право делать оговорки можно, фактически, свести почти-что на нет обязательства, которые были приняты. Это опасение представляется не имеющим основания. Во-первых, можно надеяться, что каждое государство пожелает ограничиться наиболее необходимыми оговорками. Следует затем признать, как бы ни было ограничено это обязательство, оно будет все же лучше, чем если бы оно не было принято.

Таким образом, можно рассматривать, как крупный успех, то обстоятельство, что подписавшиеся государства обязуются присоединиться, хотя бы и с оговорками, к п. 2 ст. 36.

Это присоединение должно будет произойти не позднее, как в течение месяца, следующего за вступлением в силу или последующим принятием Протокола.

Само собой разумеется, что это присоединение ни в чем не ограничивает свободы, оставляемой по общему праву государствам, заключать частные соглашения об арбитраже. Две страны, подписавшие Протокол и вследствие этого присоединившиеся к п. 2 ст. 36, будут иметь полную возможность признать, во взаимоотношениях между ними, более широкую обязательную компетенцию Палаты или договориться, что до обращения к ней они передадут свой эвентуальный спор на производство в порядке специальной согласительной процедуры, или даже условятся либо до, либо после зарождения спора, что он будет предпочтительно передан специальному арбитражному трибуналу или же Совету Лиги наций. Одинаково верно, что до вступления в силу или принятия Протокола присоединение к п. 2 ст. 36, которое с тех пор сделается обязательным, будет оставаться возможным в факультативном порядке и что если оно уже произошло, оно сохранит свое значение в той форме, в которой оно было сделано.

Единственным, несколько затруднительным вопросом, является вопрос о том, какова будет судьба присоединений, произведенных после Протокола, если бы этот последний потерял свою силу. Можно задать вопрос: должны ли они пониматься, как имеющие с ним столь тесную связь, что его уничтожение должно

повлечь также и уничтожение их? Напрашивается отрицательный ответ. Действительно, здравое толкование международных договоров требует, чтобы при отсутствии иного формального условия действия, уже сказавшиеся, переживали акт, из которого они вытекают.

Отсюда вытекает, что государство, которое желало бы обусловить срок своего присоединения к ст. 36 сроком действия Протокола, должно было бы оговорить это прямо. Так как ст. 36 позволяет ему принять обязательство только на определенный срок, это государство может сказать при присоединении, что имеет в виду быть связанным только на время, в течение которого названный Протокол останется в силе.

5. Усиление мирных процедур

Статья 4

Во-вторых, удалось сделать возможным мирное разрешение всех споров путем усиления процедур, предусмотренных Статутом.

Абзац 1 статьи 4

Согласительная акция Совета

Если спор не подпадает под обязательную компетенцию Постоянной палаты международного суда и если стороны не смогли согласиться о передаче его Палате или представлению на арбитраж, то этот спор, согласно ст. 15 Статута должен быть передан Совету, который постарается обеспечить его разрешение в порядке примирения сторон. Если это удастся Совету, он публикует в той мере, в какой он считает это полезным, изложение фактов, объяснения, которые они вызывают, и условия их регулирования.

В этом отношении процедура, установленная Статутом, ничем не изменена. Казалось бы бесполезным указывать, каким образом это следует производить. Совет имеет самую широкую возможность выбора наиболее подходящих средств, чтобы добиться примирения сторон; он может выслушивать все предложения, получать все необходимые пояснения, производить обследования или экспертизы либо сам, либо через посредство специалистов по его выбору, даже образовывать по просьбе одной из сторон специальный согласительный комитет. Главное, это достигнуть, если возможно, полюбовного разрешения спора, безразлично какими средствами. Надо, чтобы ничто не могло затруднить миротворческую роль Совета. На него должна падать забота рассмотрения, не представляет ли преимуществ выработка для его собственного пользования с доведением до сведения правительств государств участников общего регламента, применяемого

к процедуре производства в Совете и предназначенного вызывать проявление доброй воли у сторон, чтобы легче побудить их договориться под эгидой Совета.

Только опыт покажет необходимость последующего развития правил, указанных в трех первых пунктах ст. 15 Статута.

В данный момент предпочтительно ничего к этому не прибавлять и всецело положиться на мудрость Совета, подразумевая, что либо в данный момент, либо в какой-либо другой стадии процедуры, сторонам должна быть оставлена возможность договориться о выборе иного способа соглашения: прямое соглашение, образование специального комитета медиаторов — согласителей, обращение к арбитражу или к Постоянной палате международного суда.

Новая процедура, установленная Протоколом, применяется только если примирительные усилия Совета оказываются безрезультатными и если сторонам не удается договориться о решении, которое надо принять.

В этом случае, раньше, чем итти далее, Совет должен предложить сторонам передать их спор на судебное или третейское разрешение.

Только в том случае, если этот призыв, который Совет сможет сделать, как это ему покажется наиболее подходящим для того, чтобы он был благоприятно принят, не будет выслушан, процедура принимает характер обязательности, необходимой для того, чтобы во всех случаях привести к окончательному разрешению спора.

Эта процедура обнимает три случая:

а) обязательный арбитраж по просьбе только одной из сторон;

б) единогласное решение Совета;

с) обязательный арбитраж, требуемый Советом.

Каждый из этих трех случаев определяется правилами, для него установленными.

Пункт 2 статьи 4

Обязательный арбитраж первой степени

Если сторонам, которые Совет пригласил представить свой спор на судебное или третейское разрешение, не удастся договориться об этом, то факультативный арбитраж не имеет место. Однако, для того чтобы арбитраж сделался тотчас обязательным, достаточно, чтобы одна из сторон этого пожелала.

Спор тогда с полным правом передается Комитету арбитров, который должен быть учрежден в срок, который будет установлен Советом. Сторонам предоставляется полная свобода образовать самим этот комитет арбитров. Они должны иметь возмож-

ность договориться о числе, личности, правах арбитров так же, как и процедуре. Подразумевается, что слово «права» должно быть понято в самом широком смысле и включать, в частности вопросы, которые должны быть поставлены.

Не было признано полезным развивать дальше эту мысль. Представлялось достаточным сказать, что то, что может быть достигнуто по соглашению сторон, предпочтительнее всякого иного решения.

Представлялось совершенно бесполезным уточнить права, которые следовало бы предоставить арбитрам. Этот вопрос, который зависит от обстоятельств, присущих каждому отдельному случаю; при этом роль арбитров может быть в подлежащем случае, как было сказано выше, не только ролью судей, решающих на основе права, но также и ролью мирного посредника, который может учитывать все соображения справедливости.

Однако, не было признано необходимым возводить это в правило. Казалось предпочтительным оставить в каждом случае соглашению сторон решать это согласно обстоятельствам.

Тем не менее имеется в виду, что арбитры не должны быть обязательно юристами. Поэтому было решено, что, когда у них возникают правовые вопросы, они должны, если одна из сторон этого просит, запросить через посредство Совета консультативный отзыв Постоянной палаты международного суда, которая в этом случае соберется срочно. Мнение палаты имеет целью разъяснение вопроса арбитрам. Оно не будет связывать их юридически, хотя его научная ценность во всяком случае окажет очень большое влияние на их суждение. Во избежание злоупотреблений слишком частой консультацией такого рода понималось, что в каждом деле отзыв Палаты может быть запрошен только один раз по всем спорным вопросам права.

Расширение в новой системе мирного разрешения споров консультативной процедуры Палаты привело к мысли о пользе рассмотрения вопроса о том, не нужно ли даже в этом случае следовать системе присоединения национальных судей, применяемой в настоящее время только в спорных делах, а также применения при консультативной процедуре ст. 24 Статута Палаты относительно отвода судей.

Если стороны не могли договориться по всем или по части вопросов, необходимых для действия этого арбитража, то об этом должен снова позаботиться Совет за исключением постановки вопроса, которая должна вытекать для арбитров из заключений сторон или одной из них, при отсутствии прочих.

Когда таким образов арбитров должен избирать Совет, то несмотря на все доверие к его мудрости, казалось полезным указать некоторые общие правила выбора арбитров, предназначенные придать арбитражу моральный авторитет, необходимый для того, чтобы более практически обеспечить его уважение.

Первое из этих правил то, что Совет должен до начала выбора арбитров запросить мнение сторон. Предлагалось развить дальше эту мысль, дав сторонам право указать свое предпочтение, а также право отвода некоторого числа арбитров, предложенных Советом.

Это предложение было отклонено в силу трудности осуществления при подробной регламентации этого двойного права. Однако, подразумевалось, что Совет не будет иметь никаких мотивов не принять кандидатуры, которые будут ему соответственно предложены сторонами, ни настаивать на принятии ими тех, которых бы они хотели устранить, ни, наконец, не учитывать любого иного пожелания, которое они захотели бы ему выразить. Действительно ясно, что Совет будет всегда действовать таким образом, чтобы возможно больше увеличить доверие, которое Комитет арбитров должен внушать сторонам.

Второе правило исходит из той же точки зрения. Оно указывает право Совета избирать арбитров и их председателя из числа лиц, которые по своему гражданству, своему характеру и своей опытности кажутся представляющими наибольшие гарантии компетентности и беспристрастности.

Опыт покажет здесь также, не было бы ли полезно, чтобы Совет выработал относительно образования и применения обязательного арбитража, о котором идет сейчас речь, и того, о котором будет сказано дальше, как и для согласительной процедуры, применяемой в Совете, общий регламент, предназначенный для собственного пользования Совета, но который был бы доведен до сведения правительств государств участников.

Пункт 3 статьи 4

Единогласное решение Совета

Когда обе стороны одновременно отказываются от арбитража, дело вновь возвращается в Совет, но на этот раз оно приобретает особый характер. Действительно, отказ в арбитраже влечет согласие сторон на то, чтобы Совет разрешил вопрос окончательно. Он равносилен признанию исключительной компетенции Совета. Он означает, что стороны предпочитают его решение арбитражному решению.

Возобновляя рассмотрение дела, Совет не только имеет обычную свободу, которой он пользуется. Он имеет все права для разрешения дела окончательно и бесповоротно, если он единодушен. Решение Совета, принятое единогласно его членами, кроме представителей сторон в споре, будет иметь для сторон то же значение и ту же силу, как и арбитражное решение, которое оно заменяет.

Пункт 4 статьи 4

Обязательный арбитраж второй степени

Если Совету не удастся принять единогласного решения, он должен передать спор на решение Комитета арбитров. Однако, на этот раз вследствие того, что стороны считаются оставившими свое дело в руках Совета, они совершенно устраняются от участия в организации арбитража. Совету принадлежит определение всех подробностей состава, прав и процедуры Комитета арбитров. Несомненно, Совет может обсуждать и даже побуждать делать предложения сторон, но он не обязан это делать. Единственное правило, которому он должен подчиняться, это — чтобы при выборе арбитров он должен был учитывать гарантии компетентности и беспристрастности, которые по своему гражданству, своему характеру и своей опытности арбитры должны всегда представлять.

Пункт 6 статьи 4

Значение и санкция решений

Таким образом, благодаря принятой системы, при отсутствии полюбовного соглашения, всегда имеется уверенность добиться окончательного решения спора либо в виде решения Постоянной палаты международного суда, либо в виде третейского решения, либо, наконец, в виде единогласного решения Совета.

Стороны обязаны подчиниться этому решению. Они должны его выполнить и сообразоваться с ним добросовестно. Если они этого не сделают, они нарушают обязательства, принятые по отношению к прочим государствам, подписавшим Протокол, и это нарушение влечет последствия и санкции, рассчитанные сообразно их важности.

Если сопротивляющаяся сторона ограничивается сопротивлением состоявшемуся решению путем пассивного сопротивления, она сперва подвергается мирному давлению Совета, который должен будет использовать все свое влияние для того, чтобы побудить ее уважать свои обязательства. Если Совету это не удается, он должен принять меры, способные обеспечить действие вынесенного решения.

Протокол в этом отношении только исходит из мысли, заключающейся в конце ст. 13 Статута. Совет будет иметь также возможность применить против сопротивляющейся стороны коллективные санкции экономического и финансового порядка. Надо предвидеть, что такого рода санкции будут достаточны. Не представлялось возможным итти обязательно далее и употреблять силу против государства, которое к ней не прибегает. Только тот, в чью пользу вынесено решение, может использовать свои силы

против сопротивляющейся стороны, если он будет уполномочен на это Советом.

Но, если государство, осужденное вынесенным решением, восстает против него с оружием в руках, тогда оно, делаясь агрессором против коллектива государств, подписавших Протокол, заслуживает даже насильственных санкций, предусмотренных ст. 16 Статута, истолкованных так, как это указано в настоящем Протоколе.

Область применения мирной процедуры

Как бы ни была необходима принятая система для того, чтобы добиться разрешения всех споров, при ее применении надо всегда исходить единственно из мирных целей, которые являются ее основанием. Никогда нельзя действовать в ином духе, открывая возможности для крючкотворства и пристрастных процессов, от которых миру пришлось бы больше пострадать, чем выиграть.

Поэтому, для того чтобы сохранить всю необходимую гибкость, оказалось нужным добавить к правилу некоторые исключения, представляющие собой отказ в принятии дела к производству с тем, чтобы вопрос с самого начала был бы отклонен Советом, Постоянной палаты международного суда или арбитрами.

Споры, не подпадающие под действие этой системы, относятся к трем категориям:

Пункт 5 статьи 4

1. Это — споры, касающиеся вопроса, по которому еще до вступления в силу Протокола была вынесена единогласная рекомендация Совета, принятая одной из заинтересованных сторон. Для международного порядка и для авторитета Совета важно, чтобы эти единогласные рекомендации, уже создавшие титул в пользу государства, их принявшего, не могли бы быть поставлены вновь под сомнение при посредстве процедуры, в основе которой находится обязательный арбитраж. Единственный путь, который за отсутствием полюбовного соглашения может остаться открытым для разрешения трудностей, которые были бы вызваны, это — путь обращения к Совету, согласно процедуры, предусмотренной в настоящее время Статутом.

Пункт 7 статьи 4

2. То же относится к спорам, которые могли бы возникнуть вследствие военных мер, принятых одним или несколькими подписавшими Протокол государствами, в согласии с Советом или Собранием Лиги наций. Действительно, было бы недопустимо, чтобы обязательный арбитраж оказался бы в руках врага сооб-

щества, оружием для затруднения свободы действий тех, которые во имя всеобщего интереса стремятся заставить его уважать свои обязательства. Для избежания каких-либо трудностей толкования эти два ряда исключений прямо указаны в Протоколе.

3. Существует третья категория споров, к которым новая система мирной процедуры также не могла бы применяться. Это — те споры, которые имели бы целью пересмотр действующих международных договоров и актов или которые бы стремились поставить под сомнение существующую территориальную целость государств, подписавших Протокол. Было сделано предложение указать эти исключения в Протоколе. Но обе комиссии единогласно полагали, что как с юридической, так и с политической точки зрения невозможность применения к этим спорам обязательного арбитража до такой степени самоочевидна, что было совершенно излишне указывать это специально в тексте и что достаточно отметить это в настоящем докладе.

6. Роль Собрания в системе Протокола

Статья 6

Новая процедура должна была быть согласована со старой, дающей Собранию те же права, что и Совету, когда спор внесен в Собрание либо самим Советом, либо по требованию одной из сторон.

Возникает вопрос, практично ли сохранять при новой процедуре это равенство прав между обоими органами Лиги наций. Некоторые думали, что лучше было бы упразднить здесь вмешательство Собрания. Однако, в конечном итоге оказалось сильнее обратное мнение, так как обращение к Собранию может иметь большое влияние с точки зрения общественного мнения. Не доходя до придания Собранию той же роли, которая поручена Совету, предпочли смешанную систему, согласно которой Собрание в принципе заменяет Совет, чтобы при обращении согласно п. 9 ст. 15 Статута выполнять вместо него различные функции, предусмотренные в ст. 4 настоящего Протокола, за исключением чисто исполнительных актов, которые должны быть всегда совершены Советом. Таким образом, организация и действие обязательного арбитража или передача вопроса Постоянной палате международного суда должны быть всегда поручены Совету, потому что практически он один компетентен в этом.

Эвентуальное вмешательство Собрания нисколько не меняет конечных результатов новой процедуры. Если Собранию не удается примирить стороны и одна из них этого просит, надо будет прибегнуть к обязательному арбитражу при посредстве Совета и согласно правил, указанных ранее.

Если ни одна из сторон не требует арбитража, вопрос возвра-

щается в Собрание, и если рекомендуемое им решение получит большинство, требуемое п. 10 ст. 15 Статута, оно имеет ту же силу, что и единогласное решение Совета.

Наконец, если необходимое большинство не достигнуто, то спор обязательно подлежит арбитражу, организованному Советом.

При всех условиях, как и в случае, когда принимает участие один Совет, достигают окончательного и обязательного разрешения спора.

7. Исключительная компетенция государств

Статья 5

Настоящий Протокол не содержит никаких отступлений от законного правила национального суверенитета, содержащегося в п. 8 ст. 15 Статута.

Во избежание каких-либо сомнений по этому поводу представлялось необходимым формально это оговорить.

При производстве в Совете в какой бы то ни было стадии его участия в процедуре, установленной Протоколом, вышеуказанное положение применяется без каких-либо изменений.

Кроме того, оно применено к процедуре обязательного арбитража той и другой степени; если одно из государств в споре утверждает, что спор всецело или частично касается вопроса, который международное право оставляет его исключительной компетенции, то арбитры должны запросить через посредство Совета отзыв Постоянной палаты международного суда по этому поводу, так как здесь дело идет об юридическом вопросе, по которому важно иметь судебное решение. Таким образом, Палата должна будет высказаться о том, определяется ли спорный вопрос международным правом или же он входит в исключительную компетенцию заинтересованного государства. Роль Палаты этим ограничится и во всех случаях дело возвращается к арбитрам. Однако, в отличие от других отзывов, запрошенных у Палаты при обязательном арбитраже, имеющих для арбитров только чисто консультативное значение, в настоящем случае отзыв Палаты обязателен в том смысле, что, если Палата признала, что спорный вопрос относится к исключительной компетенции заинтересованного государства, то арбитрам останется только отметить это в своем решении. Только в том случае, если Палата сочла бы, что спорный вопрос определяется международным правом, арбитры возобновят рассмотрение дела, чтобы вынести решение по существу.

Обязательный характер отзыва Палаты в этом случае еще более увеличивает значение отмеченного выше по поводу ст. 4 вопроса о присоединении национальных судей и о применении ст. 24 Статута Палаты при консультативной процедуре.

Сохраняя принцип п. 8 ст. 15 Статута, было необходимо для смягчения жесткости его применения напомнить в то же время правило, содержащееся в ст. 11 Статута, которая в случае войны или угрозы войны обязывает Лигу наций «принять все меры, способные действительным образом оградить мир наций» и обязывает ее Генерального секретаря созвать немедленно Совет по требованию любого члена Лиги. Таким образом, подразумевается, что после признания вопроса относящимся к исключительной компетенции одной из сторон эта последняя или ее противник будут иметь полное право требовать действий со стороны Совета или Собрания.

Это простое напоминание о ст. 11 никоим образом не представляет собою новшества. Оно не затрагивает права Совета принимать меры, способные охранить мир наций. Оно не придает ни новых прав, ни новых функций ни Совету, ни Собранию. И тот и другой из этих органов Лиги сохраняет просто и чисто ту компетенцию, которую в настоящее время дает им Статут.

Чтобы рассеять какие-либо сомнения, могущие возникнуть из установления параллелизма между п. 8 ст. 15 и ст. 11 Статута, очень ясные об'яснения были сделаны во время дискуссии в I Комиссии.

Когда спор внесен в Совет в силу ст. 15 и одна из сторон утверждает, что он касается вопроса, который международное право относит к ее исключительной компетенции, то п. 8 этого текста воспрещает Совету рекомендовать какое-либо решение, если он признает правильным утверждение одной из сторон, что вопрос относится к ее исключительной компетенции.

Результатом этого пункта является то, что Совет не может делать какой-либо рекомендации в техническом смысле, присвоенном этому слову ст. 15, т. е. не может даже при помощи единогласно принятого доклада делать рекомендаций, которые могли бы быть обязательными для сторон в силу п. 6. Единогласие в смысле ст. 15 означает принятие доклада всеми членами Совета иными, чем представители сторон в споре. Только такого рода доклад является обязательным для сторон в том смысле, что если они обращаются к войне против стороны, сообразующейся с его выводами, то происходит нарушение ст. 16 Статута и применение санкций, которые в ней предусмотрены.

С другой стороны, ст. 11 имеет совершенно иной смысл. Во-первых, она находит применение только в случае войны или угрозы войны. Затем она ни в какой мере не сообщает Совету или Собранию право навязывать сторонам без их согласия решение спора. Действие Совета или Собрания на основании этой статьи не может быть обязательным для сторон в смысле, в котором оно обязательно, согласно ст. 15, если только стороны на это не согласятся.

Последний вопрос, заслуживающий уточнения: сделанное

здесь напоминание о ст. 11 Статута относится только к случаю, предусмотренному п. 8 ст. 15 Статута, потому что ясно, что если единогласное решение Совета или третейское решение было вынесено по существу спора, он окончательно разрешен. Он не может быть снова предметом обсуждения ни прямо, ни косвенно. Ст. 11 Статута не предусматривает положений, для которых право устанавливает правила, могущие быть примененными судьями. Она применяется только к тем, которые международное право еще не определило. Она является как раз признанием существования пробелов в праве.

Упоминания о ст. 11 в двух статьях Протокола (ст.ст. 5 и 10) будут иметь не только явное достоинство при комментировании этих текстов, но побудит науку подготовить задачу, к которой Лига наций должна будет в один прекрасный день приступить, чтобы еще более согласовать путем развития правил международного права частные интересы своих членов с общим интересом, которым она должна служить.

8. Определение агрессора

Статья 10

Для того чтобы обеспечить необходимые санкции мирной процедуре, следует с точностью определить государство, виновное в агрессии, против которого эти санкции должны применяться.

Вопрос исключительно сложен и его решение в предшествующих работах Лиги наций в значительной степени затрудняло тех, — военных или юристов, — которые им занимались.

Он имеет двойной аспект: дело идет в первую очередь об определении агрессии; затем дело идет об ее констатации.

Определение агрессии есть сравнительно легкая вещь, так как достаточно сказать, что агрессором является всякое государство, которое обращается к силе в нарушение обязательств, принятых им, либо на основании Статута, например, если будучи членом Лиги, он нарушил территориальную целость или политическую независимость другого члена Лиги, либо на основании настоящего Протокола, например, если будучи государством, подписавшим Протокол, оно отказалось подчиниться арбитражному решению или единогласному решению Совета. Это и делает ст. 10, прибавляя, что нужно приравнять к обращению к войне нарушение режима демилитаризованной зоны. Текст говорит об обращении к войне, однако, во время дискуссии подразумевалось, что таким образом при этом имели в виду наиболее важный и наиболее разительный случай, но, что тем не менее, духу Протокола соответствует, чтобы Совет принимал во внимание акты насилия и силы, которые, могло случиться, не представляли бы собой настоящих случаев войны.

Наоборот, констатация агрессии есть вещь очень затруднительная, так как, если первый из двух элементов, совокупность которых составляет агрессию, а именно, нарушение обязательств, легко проверить, этого нельзя сказать про второй, а именно: обращение к силе. Когда какая-либо страна подвергается нападению другой, а эта последняя, конечно, защищается и с той и с другой стороны начинаются военные действия, — возникает вопрос, кто их начал. Это — вопрос факта, откуда возникает возможность разногласий.

Первая мысль, приходящая в голову — это поручить Совету заботу констатировать агрессию, но тотчас возникает вопрос, необходимо ли единогласие Совета или же достаточно большинства. И то и другое для этих решений представляет крупное неудобство и с этого момента недопустимо.

Требовать единогласия Совета — это значит создать для государства, подвергшегося нападению, опасность лишить значения гарантии, на которые оно имеет право, если хотя бы один член Совета упорно не соглашается, добросовестно или недобросовестно, с оценкой фактов вопреки оценке всех его коллег. Невозможно допустить, чтобы жизнь нации подвергалась подобного рода риску. Можно сколько угодно говорить, что Совет будет иметь право констатировать явную агрессию и что он не преминет выполнить эту обязанность; однако, как и все, эта обязанность не имела бы санкций и если бы случайно она не была выполнена, для государства, подвергшегося нападению, не было бы никаких гарантий.

Удовольствоваться большинством Совета — это значит создать опасность на этот раз для государства, от которого требуют оказать помощь и нести значительные тяготы общего выступления, тогда как это государство сохранило бы сомнения относительно виновности стороны, против которой оно должно выступить. Таким образом, оно подверглось бы риску подчиниться мнению, которое оно не разделяло бы.

Чтобы найти выход из этой дилеммы, показалось необходимым искать решение в автоматической системе, при которой не имелось бы абсолютной необходимости основываться на решении Совета. Рассмотрев трудности и всячески повернув вопрос, I Комиссия думает найти решение в идее презумпции, действительной до доказательства противного, устанавливаемого при посредстве единогласного решения Совета.

Эта презумпция казалась I Комиссии существующей в трех рядах случаев, когда обращение к войне сопровождается:

отказом принять мирную процедуру или подчиниться решению, к которому она привела,

нарушением временных мер, предписанных Советом, согласно ст. 7 настоящего Протокола,

или несчитанием с решением, признающим, что спор отно-

сится к исключительной компетенции противника и пренебрежением или отказом от представления ранее вопроса Совету или Собранию.

Если в этих случаях и не имеется абсолютной уверенности, тем не менее, имеется очень веская презумпция, которая должна действовать при применении санкций до доказательства противного посредством единогласного решения Совета.

Как видно, имеется характерное различие между двумя первыми случаями, с одной стороны, и третьим, с другой стороны.

В первых двух случаях презумпция имеется, когда факт войны прибавляется к указанным специальным условиям.

В третьем — наоборот, презумпция обусловливается тремя условиями: неподчинение решению; добровольное упущение использовать средства, предоставляемые ст. 11 Статута; состояние войны.

Это различие объясняется необходимостью учитывать положения ст. 5, анализированные выше, которая, упоминая о ст. 11 Статута, исправляет жесткость применения п. 8 ст. 15. После очень зрелого размышления показалось излишним и несправедливым считать по праву агрессором государство, которое оказавшись в силу применения п. 8 ст. 15 в невозможности защищать свои требования при посредстве мирной процедуры, и таким образом, предоставленное своей собственной участи, в отчаянии обращается к войне.

Полагали более соответствующим требованиям справедливости и мира дать этому государству, — лишенному возможности из-за предварительного вопроса об исключительной компетенции его противника, — последний шанс, притти к полюбовному разрешению, показав ему путь к последнему соглашению, указанному в ст. 11 Статута.

Только в случае, когда пренебрегая этим средством, оно обратилось бы к войне, оно будет презюмироваться агрессором. Это смягчение жесткости п. 8 ст. 15 было допущено не только потому, что оно справедливо, но и потому, что оно не образовывает никакой бреши в барьере, который Протокол воздвигает против агрессивной войны: оно нисколько не нарушает принципа, — который остается вне сомнения, — что война, предпринятая против государства, исключительная компетенция которого законно признана, является международным преступлением, влекущим коллективное возмездие государств, подписавших Протокол.

Когда государство, встретившее возражения своего противника об исключительной компетенции использовало средства ст. 11 Статута, отпадает только презумпция агрессии. Агрессия сама остается. Совету принадлежит только определить, кто является ее виновником, согласно процедуре, которая будет указана.

Помимо этих случаев, не имеется других презумпций, позво-

ляющих автоматически признавать агрессора. Его определение становится необходимым, и при отсутствии других решений нужно доверить Совету заботу об этом. То же имеет место в случае, когда одна из сторон в споре является государством, не подписавшим Протокол и не членом Лиги наций.

Если решение Совета единогласно, трудностей нет; если этого не имеется, то из затруднения выходят путем решения, что Совет должен предписать воюющим перемирие, условия которого он устанавливает по большинству 2/3 голосов, и что тот, кто отказывается или нарушает это перемирие, считается агрессором.

Таким образом система полна; она настолько автоматична, насколько возможна.

При наличии презумпции, не устраненной единогласным решением Совета, этого агрессора определяют сами факты; не имеется никакого решения Совета и с этого момента вопрос о большинстве или единогласии не возникает; установив факты, Совет обязан действовать соответственным образом.

При отсутствии презумпции Совет должен констатировать агрессию: необходимо решение и оно должно быть принято единогласно. Раз согласие не достигнуто, Совет должен предписать перемирие, и здесь не приходится принимать решения; это обязанность, которую Совет должен выполнить; только установление условий перемирия требует решения и для них довольствуются большинством 2/3.

Предлагалось сказать, что в случае крайней срочности Совет может констатировать агрессию или устанавливать условия перемирия, не дожидаясь прибытия представителя той стороны, которая, не будучи представлена в Совете, была приглашена назначить такового, согласно п. 5 ст. 4 Статута.

Однако, казалось предпочтительным не устанавливать теперь правил по этому поводу и оставить специальному комитету, которому Совет поручит редактирование поправок к Статуту в смысле этого Протокола, заботу рассмотреть, действительно ли необходимы подобные правила.

Действительно можно думать, что Совет уже имеет сейчас все полномочия на этот счет и что в случае крайней срочности, если государство, которое должно быть представлено, расположено слишком далеко от места собрания, Совет может решить, что его представитель должен быть выбран из лиц, находящихся поблизости, и направиться в Совет в определенный срок, по прошествии которого Совет будет обсуждать вопрос без его участия.

После установления агрессии либо путем презумпции, либо в силу единогласного решения Совета, либо вследствие отказа или нарушения перемирия, остается только применить санкции и выполнить обязательства государств-гарантов. Совет ограничится

указанием им на необходимость выполнить свой долг. Здесь также не приходится принимать решения, а выполнять обязательство; вопрос о большинстве или единогласии не возникает.

Действительно нет места ни для какого голосования.

Чтобы не оставлять никаких сомнений, было формально указано, что государство, которое по приглашению Совета обратится к актам насилия против агрессора, будет находиться в юридическом положении воюющего и с этого момента сможет осуществлять права, связанные с этим качеством.

Во время дискуссии было указано, что это государство не имеет полной свободы действий. Насилие, примененное им, должно быть пропорционально преследуемой цели и осуществляться в рамках и на условиях, рекомендованных Советом.

Статья 18

Равным образом, во избежание всяких недоразумений было указано в специальном тексте, что исчисление единогласия или большинства в Совете производится всегда согласно правила, указанного неоднократно в ст. 15 Статута и напомненного в ст. 16 Статута для случая исключения одного из членов Лиги наций, т. е. без учета голосов представителей сторон в споре.

9. Споры между государствами, подписавшими, и государствами, не подписавшими Протокол

Статья 16

Новая система должна была быть сообразована со старой в отношении разрешения споров, возникающих между государством, подписавшим, и одним или несколькими государствами, не подписавшими Протокол и не являющимися членами Лиги наций.

Для того чтобы государства, подписавшие Протокол, пользовались его основным преимуществом воспрещения всех агрессивных войн, было необходимо согласовать правила, установленные ст. 17 Статута, с предписаниями Протокола. Поэтому было решено, что государство, не подписавшее Протокола и не входящее в Лигу наций, являющееся стороной в конфликте с государством, его подписавшим, будет приглашено принять новую мирную процедуру и что, если оно отказывается и обращается к войне против государства, подписавшего Протокол, то они будут подлежать санкциям ст. 16 Статута в условиях, предусмотренных настоящим Протоколом.

Ничто не меняется в режиме Статута относительно разреше-

ния споров, возникающих между членами Лиги наций, из которых один подписал настоящий Протокол, тогда как другой его не подписал. Действительная, правовая связь, существующая между ними в силу Статута, не позволяет, чтобы государство, подписавшее Протокол, могло применить по праву к государствам, его не подписавшим, но подобно ему являющимися членами Лиги наций, новую мирную процедуру. Все то, на что могут надеяться в этом отношении государства, подписавшие Протокол, это, чтобы Совет дал им возможность следовать этой процедуре, и можно надеяться, что он это сделает. Однако, новая процедура им может быть только предложена; она не может быть им навязана: если они отказываются ей следовать и предпочитают придерживаться порядка, установленного Статутом, к ним не может быть применено никаких санкций.

Только-что указанное решение относительно государств, не подписавших Протокол, но являющихся членами Лиги наций, представлялось слишком бесспорным для того, чтобы быть оговоренным в тексте. Однако, предложение об этом было сделано; но после представленных объяснений авторы предложения взяли его обратно, удовольствовавшись указанием, которое сделано выше.

С первого взгляда установленное таким образом различие режима между государствами, не подписавшими Протокол и не входящими в Лигу наций, и государствами, не подписавшими Протокол, но являющимися членами Лиги наций, могло бы вызвать некоторое удивление, так как кажется, что государства, подписавшие Протокол, возлагают на первые большие обязательства, чем на вторые. Однако, это чистая видимость. В действительности государства, подписавшие Протокол, не возлагают обязательств ни на одних, ни на других. Оно к тому же и не может быть иначе, потому что настоящий Протокол есть «рес интер алиос акта» (дело, происходящее между другими) для всех государств, не подписавших Протокол, независимо от того, являются ли они членами Лиги наций или нет. Подписавшие государства принимают только взаимные обязательства и договариваются между собою, каким образом они соответственно будут вести себя, если одно из них окажется в конфликте с третьим государством. Однако, в то время как в эвентуальных конфликтах с государством, не подписавшим Протокола и не входящим в Лигу наций, они имеют полную свободу определять свои взаимоотношения, как им это заблагорассудится, наоборот в конфликтах, которые они могли бы иметь с государствами, не подписавшими Протокола, но являющимися подобно им членами Лиги наций, они не пользуются полной свободой заключения соглашения, так как имеют с этим государством правовые связи, вытекающие из Статута.

II. РАБОТА III КОМИССИИ

(Докладчик г. Бенеш)

БЕЗОПАСНОСТЬ И СОКРАЩЕНИЕ ВООРУЖЕНИЙ

(ст.ст. 7—9, 11—15, 17 и 21 Протокола)

1. Предисловие

III Комиссии было поручено заняться специально проблемой безопасности (санкций) и сокращением вооружений.

Работа требовала в первую очередь важных политических переговоров. Если вопрос об арбитраже требовал только одного принципиального политического решения — принять обязательный арбитраж, а остальное сводилось, в первую очередь, к несомненно чрезвычайно трудной выработке системы действия арбитража, то вопросы безопасности и разоружения требовали длительных и кропотливых политических переговоров, так как здесь дело шло об основных интересах в вопросах абсолютно жизненных для государств, о существенных обязательствах, способных глубоко изменить общие условия различных стран.

Если для работы I Комиссии Собрание в резолюции от 6 сентября прямо предусмотрело возможность и даже необходимость изменения Статута, то работы III Комиссии по вопросам о разоружении и сокращении вооружений, даже после имевших место в Собрании дебатов, должны были оставаться в рамках Статута. Дело шло в первую очередь о развитии и об уточнении положений, уже содержащихся в Статуте.

Все наши дебаты, вся наша работа должны были исходить из этих руководящих идей; таким образом, нам была поручена деликатная задача.

Однако, дух соглашения, царивший над всеми дебатами, позволил разрешить обе проблемы, которые были нам поручены. Это значительный результат, и если прибавить к нему решение проблемы арбитража, так счастливо достигнутого I Комиссией, то мы будем иметь общую систему, принятие которой может изменить сущность, даже самый характер нашей теперешней политической жизни.

Таков настоящий смысл статей Протокола относительно вопросов безопасности и сокращения вооружений.

2. Угроза агрессии — Превентивные меры

Статья 7

Так как мирное разрешение конфликтов предусмотрено в Протоколе, то подписавшиеся государства обязуются в случае возникновения между ними спора не начинать подготовки его разрешения военным путем и, общим образом, воздерживаться от

всяких действий, способных усугубить или расширить спор. Это положение применяется как к периоду, предшествующему моменту, когда спор представляется на арбитраж или на согласительную процедуру, так и ко времени нахождения дела в производстве.

Здесь дело идет не о положении, лишенном санкций. Жалоба на нарушение вышеуказанных обязательств может, согласно ст. 11 Статута, быть направлена Совету. Можно сказать, что рядом с главным спором, которым мог бы заниматься Совет или другой компетентный орган, имеется второстепенный спор относительно нарушения обязательств, предусмотренных в первом абзаце и т. д.

Совет, если он только не считает, что жалоба не подлежит принятию, произведет необходимые обследования и расследования. На основании этих обследований и расследований Совет, в случае установления какого-либо нарушения положений первого абзаца, обязан предложить государству, виновному в этом нарушении, его устранить. Государство, которое отказалось бы сделать это, будет объявлено Советом виновным в нарушении Статута (ст. 11) или Протокола.

Кроме того, Совет примет меры, способные возможно скорее устранить положение, могущее угрожать всеобщему миру. Текст не дает пояснений о характере этих превентивных мер: его гибкость позволяет Совету принимать меры, соответствующие каждому конкретному случаю, как-то: эвакуация территории и т. д.

Все решения, которые могут быть приняты Советом в силу этой статьи, будут приниматься большинством 2/3 голосов за исключением решений, касающихся вопросов процедуры, которые будут продолжать подчиняться правилу п. 2 ст. 5 Статута. Таким образом, по большинству голосов будут приняты:

решение по вопросу о том, имеется или нет нарушение первого абзаца;

решение приглашающее виновное государство устранить нарушение;

решение по вопросу о том, имеется или нет отказ устранить нарушение;

наконец, решение о мерах, могущих устранить возможно скорее положение, способное угрожать всеобщему миру.

Первоначальный текст ст. 7 предусматривал, что Совет будет пользоваться для этих обследований и расследований организацией, созданной Конференцией по сокращению вооружений, для обеспечения уважения решений этой Конференции. Упоминание об этой организации было выпущено. Однако, это ни в чем не предрешает решение, которое Конференции придется принимать по этому вопросу. Ей оставлена полная свобода создания органа, если она считает это необходимым, и еще с большим ос-

нованием остается полностью нетронутым право Совета пользоваться этим органом для предусмотренных обследований и расследований.

Статья 8

Ст. 8 должна быть изучена в связи со ст. 2. Эта ст. 2 устанавливает обязательство необращения к войне; ст. 8, в порядке применения ст. 10 Статута, идет далее: подписавшиеся государства обязуются воздерживаться от всяких действий, которые могли бы составить угрозу агрессии против другого государства. В этом случае каждое действие, подпадающее под понятие угрозы войны, к тому же достаточно гибкое, представляет нарушение Протокола и, тем самым, спор, подлежащий принятию Советом.

В частности, если одно из государств претендует, что другое государство начинает приготовления, которые должны рассматриваться, как угроза войны (например, тайная мобилизация, концентрация войск, создание вооруженных банд, терпимых правительством, и т. д.), то Совет, установив, что жалоба подлежит принятию, применяет процедуру, которая может быть определена, как процедура превентивных мер. Он организует соответственные обследования и расследования и, если будет установлено какое-либо нарушение положений первого абзаца, то Совет примет меры, предусмотренные в п. 4 ст. 7.

3. Безопасность и санкции

Пункты 1 и 2 ст. 11 в связи со ст. ст. 10 и 16 Статута.

Согласно ст. 10 Статута члены Лиги наций обязались охранять против всякой внешней агрессии территориальную целость и существующую политическую независимость всех членов Лиги. В случае агрессии Совет принимает меры для обеспечения выполнения этого обязательства.

Согласно ст. 16, если один из членов Лиги обращается к войне в противность обязательствам, принятым ст.ст. 12, 13 или 15, то все остальные члены Лиги обязуются немедленно применить экономические санкции; кроме того, Совет имеет право рекомендовать различным заинтересованным правительствам тот военно-сухопутный, морской и воздушный состав, при помощи которого члены Лиги наций будут соответственно участвовать в вооруженных силах, предназначенных заставить уважать обязательства Лиги.

Со времени составления этих статей на Парижской мирной конференции 1919 г. имелись острые контрверзы относительно точного объема обязательств, вытекающих из этих положений, т. е. о характере и объеме обязательств, упомянутых в

ст. 10, о моменте, когда они возникают, так же как и о юридических последствиях рекомендаций Совета, упомянутых в п. 2 ст. 16. Эти контрверзы продолжали, как известно, развиваться во время прений, имевших место здесь в Женеве в предшествующие годы. Ст. 11 предназначена для разрешения этих контроверз. Государства, подписавшие настоящий Протокол, принимают обязательства применить против агрессора санкции всякого рода, предусмотренные Статутом, как они истолкованы в ст. 11 Протокола, когда акт агрессии был констатирован, и Совет обратился к подписавшимся государствам с указанием о незамедлительном применении санкций (последний пункт ст. 10). Если бы они этого не сделали, они не выполнили бы своих обязательств.

Что касается характера и объема этих обязательств, то они точно определены в п. 2 ст. 11. Согласно этого пункта, вопрос о том, выполнило ли государство, подписавшее Протокол, или нет свои обязательства, сводится к вопросу о том, сотрудничало ли оно лойяльно и эффективно для сопротивления акту агрессии в мере, которую позволяет его географическое положение и специальные условия его вооружений.

Каждое государство остается хозяином использования своих сил; оно само, — а не Совет, — руководит, однако п. 2 ст. 11 дает объективные элементы для решения, были ли в конкретном случае выполнены эти обязательства или нет. Выражения — лойяльно и эффективно являются этим критерием.

Известная эластичность, характеризующая обязательства, указанные ст. 11, позволяет при необходимости выяснить в определенном случае, выполнило ли государство свои обязательства в отношении санкций, учитывать и при том во всех его элементах положение каждого государства, подписавшего настоящий Протокол. Когда дело идет о применении санкций, то подписавшиеся государства не располагают одинаковыми средствами. Это зависит от географического, экономического, социального положения государства, характера населения, его внутренних институтов и т. д.

Действительно, во время обсуждения системы санкций некоторые делегации заявляли, что их страны находятся в особом положении вследствие их географического положения или условий их вооружения. Эти страны желают сотрудничать насколько это для них возможно в сопротивлении всем актам агрессии, но они обращают внимание на свое специальное положение. Чтобы учесть это положение, к п. 2 ст. 11 было сделано добавление, упоминающее об этом порядке вещей и определяющее особое положение данных стран. К тому же ст. 13 Протокола позволяет этим странам уведомить о том Совет заранее.

Я прибавляю еще, что обязательства, о которых я говорю, являются несовершенными обязательствами в том смысле, что не

предусмотрено санкцией против того, кто не сотрудничает лойяльно и эффективно, чтобы заставить уважать Статут и оказать сопротивление всякому акту агрессии. Однако, тем не менее, следует отметить, что такое государство не выполнило бы своих обязанностей и было бы виновным в нарушении принятых обязательств.

Из сказанного выше вытекает, что смысл п. 1 ст. 11 мог бы быть выражен следующим образом: каждое государство само является судьей о том, каким образом оно выполняет свои обязательства, но не о том, существуют ли эти обязательства, т. е. каждое государство остается судьей в том, что оно будет делать, но не остается больше судьей того, что оно должно делать.

Путем уточнений, содержащихся в настоящем Протоколе, относительно зарождения, характера и объема обязательств, вытекающих из Статута, *функции Совета, предусмотренные ст. ст. 10 и 16, стали более четкими и более определенными.*

С того момента как Совет сообщит государствам подписавшим Протокол, о незамедлительном применении санкций, предусмотренных в ст. 11, ее функции приобретают регулирующий или скорее консультативный, но не исполнительный характер. Так как случаи агрессии могут быть очень различны, то и средства, могущие их устранить, будут различны также. Часто будет бесполезно применять все средства, которые, согласно пп. 1 и 2 ст. 11, являются, так сказать, находящимися в распоряжении для сопротивления агрессии. Могло бы быть даже опасно, чтобы государства, боясь не выполнить своих обязанностей, делали излишние усилия. Совету, который, на основании ст. 13, будет иметь возможность располагать необходимыми сведениями, надлежит в подлежащем случае высказать свое мнение о наилучшем способе выполнения обязательств, возникающих с момента указания Совета о применении санкций, в частности, о порядке, в котором санкции должны быть применены.

Однако, практическое проведение санкций будет всегда принадлежать правительствам; настоящее сотрудничество в собственном смысле будет вытекать из установления ими контакта дипломатическим путем, путем эвентуальных конференций, путем контакта генеральных штабов, как это практиковалось во время последней войны. Конечно, Совет будет следить за всеми этими переговорами; его будут консультировать, он будет давать свои отзывы и свои рекомендации.

Различие между прежним положением вещей и новым положением было бы следующее:

Согласно системы Статута:

1. Возникает спор.

2. В случае, когда ни арбитражная процедура, ни судебное решение, предусмотренные в ст. 13 Статута, не применяются, Со-

вет собирается и обсуждает спор, пробует проявить согласительную деятельность, медиацию и т. д.

3. Если Совет не достигает результата и война возникает и если удается осуществить единогласие, то Совет должен объявить, какое государство является виновником. Члены Лиги решают тогда о том, что их касается, правильно ли это мнение, и становятся подлежащими выполнению их обязательства применения экономических санкций.

4. Затем Совет обязан *рекомендовать единогласно* военные санкции.

5. Если единогласие не осуществлено, то ввиду прекращения деятельности Совета, каждое государство практически свободно.

Согласно новой системы, установленной Протоколом, положение следующее:

1. Спор возникает.

2. Система мирного разрешения, предусмотренная Протоколом, начинает действовать.

3. Совет вмешивается и в случае обращения к войне при отказе от арбитража, при невыполнении превентивных мер и т. д. Совет констатирует, кто является агрессором и приглашает подписавшиеся государства применить санкции.

4. Это указание означает что — экономические, финансовые, военно-сухопутные, морские, воздушные — санкции, признанные необходимыми, должны быть применены без промедления и без каких-либо иных рекомендаций или решений.

Таким образом, новым является следующее:

а) Обязанность применения, в случае необходимости санкций *всякого рода* в качестве прямого следствия, вытекающего из решения Совета;

б) Устранение случаев, когда практически каждый был бы волен ничего не делать. Введение системы арбитража и превентивных мер позволяет притти к определению агрессора;

с) Не выносится постановление о цифрах военно-сухопутных, морских и воздушных сил; не дается пояснений о мерах, подлежащих принятию в том или ином случае, но, тем не менее, дается объективный критерий, определяющий обязанности каждого подписавшегося государства; оно обязано для сопротивления актам агрессии *лойяльно и эффективно* сотрудничать в применении санкций, согласно географического положения и особых условий своих вооружений.

Именно поэтому мы сказали, что *большой пробел Статута был восполнен*.

Правда, ни от какого государства не требуется ничего, что превышало бы теперешние санкции Статута. Однако, в настоящее время государства, стремящиеся уклониться от обязательств Статута, могли бы рассчитывать на два выхода:

1. Возможность не следовать рекомендациям Совета;

2. Возможность отсутствия единогласия Совета, делающая невозможным объявление агрессии, таким образом, что обязательства применения военных санкций не были бы созданы, и что все были бы свободны.

Мы отказались от этой системы и заполнили оба ее пробела.

Пункты 3 и 4 статьи 11

Пункт 3 ст. 11 был составлен для уточнения некоторых положений п. 3 ст. 16 Статута. Пункт 3 ст. 16 говорит о взаимной поддержке при применении экономических и финансовых санкций. Пункт 3 ст. 11 настоящего Протокола устанавливает действительное экономическое и финансовое сотрудничество между государством, подвергшимся нападению, и различными государствами, оказывающими ему помощь.

Так как, согласно ст. 10 Протокола, может случиться, что оба спорящих государства будут объявлены агрессорами, возник вопрос о наилучшем способе урегулирования дела в этом случае. Представлялись три возможных случая: во-первых, применить принцип п. 1, т. е. вести некоего рода полицейскую войну с обоими государствами; или оставить дело; или же, наконец, заставить государства, нарушающие всеобщий мир, прекратить военные действия, применяя менее строгие меры, чем те, которые указаны в п. 1.

Был выбран этот последний путь. Против этих государств будут применяться одни экономические санкции, и, само собой разумеется, что они не имеют права на помощь, упомянутую в п. 3 ст. 11.

Статья 12

Пункт 1 ст. 16 Статута предусматривает немедленный разрыв коммерческих и финансовых сношений с государством агрессором; п. 3 той же статьи устанавливает, в частности, сотрудничество в экономическом и финансовом отношении между государством, подвергшимся нападению, и различными государствами, оказывающими ему помощь.

Как это было указано выше, эти обязательства были подтверждены и уточнены ст. 11 Протокола.

Однако, указанный разрыв и указанное сотрудничество предполагают столь сложные меры, что в случае необходимости могли бы возникнуть сомнения на счет характера мер, подлежащих применению в силу всех этих обязательств, принятых на основе вышеизложенных положений. Эти проблемы должны быть рассмотрены очень углубленным образом, чтобы государства знали, какова должна быть их позиция в подлежащем случае.

Ст. 12 предусматривает модальность этого рассмотрения. Не

сказано прямо, что эти проблемы будут рассмотрены Советом в сотрудничестве с различными правительствами. Однако, подразумевается, что Совет, если он считает это целесообразным, пригласит соответственные правительства сообщить ему сведения, которые могли бы быть ему полезны при осуществлении задач, возложенных на него ст. 12.

Пункт 1 статьи 13

Изложение пп. 1 и 2 ст. 11 давало случай неоднократно говорить о ст. 13.

Как я уже имел случай подчеркнуть, чрезвычайно важно чтобы, когда санкции становятся применимыми, существовал орган, которому было бы поручено высказать свое мнение о наилучшем для подписавшихся государств способе выполнения договорных обязательств; мы знаем, что, согласно Статута, этим органам является Совет. Для того, чтобы Совет мог эффективно выполнять эту задачу, ст. 13 дает ему право принятия обязательств государств, определяющих *заранее* военно-сухопутные, морские и воздушные силы, которые они могли бы немедленно двинуть для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих по этому поводу из Статута и настоящего Протокола.

Следует также подчеркнуть, что находящиеся в распоряжении государств, подписавших настоящий Протокол, средства выполнения обязательств, вытекающих из ст. 11, весьма неодинаковы вследствие различий в географическом, экономическом, финансовом, политическом и социальном положении этих государств.

Таким образом, сведения по поводу средств, которыми располагает каждое государство, необходимы для того, чтобы Совет, зная все обстоятельства дела, мог высказать свое мнение о наилучшем способе выполнения этих обязательств.

Наконец, для сокращения вооружений, являющегося конечной целью наших усилий, сведения, сообщаемые таким образом Совету, могут иметь очень большую важность. Каждое государство, зная каковы силы, которыми можно располагать для оказания помощи в случае, если оно сделается жертвой агрессии, будет иметь возможность судить, до каких пределов оно сможет сократить свои вооружения без опасности для своего существования и может, таким образом, представить ценнейшие данные Международной конференции по сокращению вооружений.

Я добавляю еще раз, что п. 1 ст. 13 не устанавливает обязательства для государства сообщать вышеуказанные сведения; желательно, чтобы государства направляли Совету декларации в этом смысле, но они остаются свободными этого не делать.

Пункты 2 и 3 статьи 13

Положения пп. 2 и 3 ст. 13 упоминают о частных соглашениях, о которых так много спорили в прошлом году.

Согласно п. 2, они могут приводиться в исполнение только когда Совет укажет подписавшимся государствам применить санкции.

Характер этих соглашений может быть определен следующим образом.

Частные соглашения должны рассматриваться, как средства быстрого применения санкций всякого рода при определенной агрессии. Эта дополнительная безопасность позволяет слабым государствам иметь абсолютную уверенность, что система санкций никогда не обманет; действительно она гарантирует, что всегда будут иметься государства, немедленно готовые выполнить обязательства, предусмотренные в ст. 11 Протокола.

В порядке применения ст. 18 Статута прямо заявляено, что данные договоры будут зарегистрированы и опубликованы Секретариатом и решено, кроме того, что они останутся открытыми для всех государств членов Лиги наций, которые пожелают к ним присоединиться.

4. Снятие санкций: меры, подлежащие принятию против агрессора

Статья 14

Ст. 14 в точности соответствует последнему пункту ст.ст. 10 и 11. Подобно тому, как согласно этого пункта, применение санкций обусловлено указанием Совета, таким же образом Совету принадлежит объявить, что результаты, имеющиеся в виду для применения санкций, достигнуты. Подобно тому, как применение санкций, принадлежит государствам, последние также должны сами ликвидировать операции, предпринятые для сопротивления акту агрессии.

Статья 15

Пункт 1 соответствует ст. 10 проекта договора о взаимной гарантии, выработанному в прошлом году.

Пункт 2 имеет целью воспрепятствовать тому, чтобы применение санкций, предусмотренное в ст. 11, не потеряло своего первоначального характера и не превратилось в завоевательную войну.

В силу замечаний, сделанных различными делегациями о наказании агрессора, следует добавить, что было бы неверно толковать эту статью, как означающую, что агрессору не угрожает

иных последствий его акта, как только тяготы, указанные в п. 1. В подлежащем случае от него можно потребовать безопасности от новой агрессии или гарантии выполнения обязательств, лежащих на нем, согласно п. 1. Только аннексии территории или меры, которые влекли бы за собой потерю политической независимости, признаются недопустимыми.

Слово территория должно пониматься, как применяемое ко всем территориям без различия между метрополиями и колониями.

5. Сокращение вооружений

Статьи 17—21

Хотя и не оказалось возможным в статьях документа, представляемого на одобрение Собранию, дать решение проблемы сокращения вооружений, наши работы позволили его подготовить и сделать его возможным.

Сокращение вооружений будет вытекать, в первую очередь, из всеобщей безопасности, созданной путем уменьшения опасности войны, что является следствием системы обязательного мирного разрешения споров, предусмотренного для всех разногласий. Оно будет также вытекать из уверенности, которую будет иметь государство, подвергшееся нападению, что ему будет оказана экономическая и финансовая помощь всеми подписавшими государствами, и эта помощь была бы в особенности важной в случае, когда агрессором явилась бы крупная держава, способная вести войну в течение долгого времени.

Все же для государств, географическое положение которых подвергает их особой опасности агрессии, для тех, жизненные центры которых находятся поблизости от границы, опасность внезапного нападения такова, что они не могут установить плана сокращения своих вооружений на основании одних политических и экономических элементов, упомянутых выше, каково бы ни могло быть их значение.

Поэтому неоднократно указывали, что многим государствам потребуется знать до созыва Конференции по сокращению вооружений, предусмотренной в ст. 16, на какую военную помощь они могли бы рассчитывать для того, чтобы быть в состоянии сделать Конференции предложения о значительном сокращении вооружений; это может потребовать эвентуальных переговоров между правительствами с Советом до созыва Конференции. В этом смысле должны быть поняты обязательства, имеющиеся в виду в ст. 13 Протокола.

Равным образом, «учитывая эти обязательства» так, как это было указано в п. 2 ст. 17, Совет, также за отсутствием иных

критериев, должен установить общую программу Конференции.

В силу тесной связи между возникшими тремя крупными проблемами — проблемой мирного разрешения споров, проблемой санкций против тех, кто нарушил бы всеобщий мир, и проблемой сокращения вооружений — в самом Протоколе предусматривается созыв Советом Всеобщей конференции по сокращению вооружений так же, как и подготовка работ этой Конференции. Кроме того, условия, касающиеся арбитража и санкций, вступят в силу только при принятии названной Конференцией плана сокращения и ограничения вооружений.

С другой стороны, для сохранения тесной связи трех больших проблем, указанных выше, предусматривается, что Протокол потеряет всякую силу, в случае, если план, принятый Конференцией, не будет выполнен. Совету будет принадлежать констатирование этого, согласно условий, которые будут установлены самой Конференцией.

Последний пункт ст. 21 регулирует вопросы о частичном аннулировании Протокола, вступившего в силу. Когда будут выполнены условия, необходимые для того, чтобы план мог считаться выполненным, и если какое-либо государство не выполнит его в том, что его касается в установленный срок, то это государство не сможет воспользоваться преимуществами положений Протокола.

6. Статут и Протокол

Статья 19

Настоящий Протокол подчеркивает и уточняет некоторые обязательства, вытекающие из Статута. Те, о которых настоящий Протокол не упоминает, никоим образом не погашаются. Они еще остаются. В качестве примера можно, в частности, упомянуть об обязательствах, установленных в п. 3 ст. 16 Статута, а именно об обязательстве государств оказывать друг другу взаимную помощь для сокращения до минимума потерь или неудобств, могущих вытекать из применения экономических и финансовых санкций, или обязанности государств принять необходимые меры для облегчения прохода через их территорию сил, участвующих в общем действии, предпринятом с целью заставить уважать обязательства Лиги.

С другой стороны, по предложению, сделанном швейцарской делегацией, следует подчеркнуть, что настоящий Протокол ни в чем не наносит ущерба специальному положению Швейцарии, созданному Лондонской декларацией Совета 13 февраля 1920 г. Так как особое предложение Швейцарии согласуется с Статутом, оно согласуется и с настоящим Протоколом.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представляется излишним добавлять к этим комментариям статей другие объяснения. Указаны великие принципы Протокола, указаны детальные положения.

Мы преследуем цель сделать войну невозможной, обессилить ее, убить ее. Чтобы достигнуть это, надо было создать систему мирного разрешения всех конфликтов, могущих возникнуть. Иными словами, следовало создать такую систему арбитража, чтобы никакой международный спор, юридический или политический, не мог не подпасть под его действие. Действительно выработанная система не оставляет никаких открытых дверей, она воспрещает все войны, устанавливает для всех споров мирное разрешение.

Однако, абсолютный характер системы арбитража должен был бы обнаруживаться во всех частях проекта, для всех принципиальных вопросов. Один единственный пробел системы, где бы он ни оказался, одна открытая дверь или малейшая щель, через которую могла бы просочиться та или иная мера насилия — и рушиться целиком вся система.

Таким образом арбитраж, предусмотрен для всех споров, и агрессия, определены таким образом, чтобы не могло иметься колебаний в Совете, когда придется ее констатировать. Те же соображения привели нас к заделыванию пробелов Статута и определению санкций, таким образом, чтобы не было возможности уклониться от них, и чтобы чувство безопасности было одновременно окончательное и полное.

Наконец, Конференция по сокращению вооружений неразрывно связана со всей системой: нет арбитража и безопасности без разоружения, нет разоружения без арбитража и безопасности.

Дело идет действительно о всеобщем мире.

V Собрание начало дело всемирного политического значения, которое должно, если оно удастся, глубоко изменить политические условия теперешнего общества. Мы заставили сделать в этом году большой шаг вперед в наших работах. Если мы будем иметь успех, Лига наций окажет неоценимую услугу современному миру. Этот успех зависит, с одной стороны, от самого Собрания, и, с другой стороны, от каждого из правительств. Мы представляем Собранию плод наших трудов, это дело, богатое надеждами. Мы просим Собрание рассмотреть его со вниманием и рекомендовать для принятия правительствами.

В этом смысле и с такими надеждами мы просим Собрание голосовать проект резолюции № 1 и 2, который представляется вместе с этим докладом (см. док. № 18).

---

21. РЕЧЬ СЭРА ОСТИНА ЧЕМБЕРЛЕНА ОБ ОТКАЗЕ ОТ ЖЕНЕВСКОГО ПРОТОКОЛА, ПРОИЗНЕСЕННАЯ В СОВЕТЕ

12 марта 1925 г.

I

Правительство е. в. самым тщательным образом рассмотрело Протокол, временно принятый Собранием Лиги наций в минувшем октябре и разосланный Советом различным государствам членам Лиги. Нет необходимости упоминать о той симпатии, с которой во всей Британской империи встречается каждая попытка улучшения международной организации для поддержания всеобщего мира.

Арбитраж, разоружение и безопасность — таковы главные вопросы Протокола и по всем этим большим вопросам Британская империя показала на словах и на деле свое полнейшее согласие с идеалами, вдохновлявшими V Собрание Лиги. Ряд правительств в Великобритании с полного одобрения самоуправляющихся доминионов и Индии не только теоретически благоприятно отнеслись к арбитражу, но и широко применяли его и на практике. Они не ограничивались проповедью разоружения; они разоружились до пределов национальной безопасности. Они полностью участвовали в создании и поддержке Лиги наций и Постоянной палаты международного суда; в то же время история последнего времени свидетельствует об огромных жертвах, на которые они согласились в деле всеобщей безопасности.

Если, однако, теперешние советники е. в., после обсуждения вопроса с самоуправляющимися доминионами и Индией, усматривают непреодолимые препятствия к подписанию и ратификации Протокола в его теперешней форме, то не потому, что они не согласны с преследуемой им целью или являются противниками проектов, имеющих целью уточнение смысла Статута или усиления его положений. Поправки и толкования сами по себе могут быть желательны; однако, Правительство е. в. не может считать, что Протокол, в его теперешнем виде, предусматривает наиболее подходящие средства достижения этой задачи.

II

Протокол гласит, что его предметом является облегчение разоружения, и предлагает достигнуть эту желательнейшую цель: (1) устранением некоторых пробелов в первоначальной системе Статута, касающейся мирного разрешения международных споров и (2) путем усиления санкций, в частности экономических санкций, направленных при существующей системе на недопущение агрессии и на обуздание агрессора. Обе эти части плана тесно связаны и, может быть, желательно в данном случае рассматривать их совместно.

Авторы Статута, конечно, прекрасно знали, что международные споры могут, вероятно, принимать такую форму, от которой проектировавшаяся ими система охраны мира не предусматривает нужных средств; они также не могли сомневаться, что этот недостаток, если он является таковым, не может быть теоретически устранен путем настояния на том, чтобы каждый спор в той или иной стадии передавался на арбитраж. Если таким образом они отвергли этот простой способ достижения полноты системы, то, вероятно, потому, что чувствовали, — как это с тех пор чувствовали многие государства члены Лиги, — что возражения против всеобщего и обязательного арбитража значительно превышают его теоретические преимущества. Поскольку дело идет о Постоянной палате международного суда, эта точка зрения поддерживалась в 1920 г. британской делегацией, тогда как в 1924 г. британская делегация в той же связи сделала оговорку, что, — поскольку дело идет о Великобритании, — сильно ограничивает всемерное применение принципа обязательности.

Однако, Правительство е. в. не имеет в виду останавливаться на этой части расхождений. Достаточно сказать, что Протокол не только не уменьшил его возражений против обязательного арбитража, а скорее усилил их вследствие ослабления оговорок ст. 15 Статута, предназначенных устранить какое-либо вмешательство Лиги в вопросы внутренней юрисдикции.

Правительство е. в. в настоящее время особо заинтересовано выяснением того, насколько изменения Статута Протоколом способны увеличить обязательства, уже принятые государствами членами Лиги. На этот счет могут быть два мнения. Некоторые утверждают, что хотя, по выражению I Комиссии, «хотя и имеются многочисленные трещины в защитной стене, воздвигнутой Статутом вокруг всеобщего мира», однако, фактически нет большой опасности, что через эти «трещины» будут пытаться произвести сколько-нибудь серьезное нападение. Согласно этого мнения, изменения, вносимые Протоколом, имеют скорее формальный, чем существенный характер; они скорее имеют целью теоретическую полноту, чем практические результаты. Согласно этой точки зрения, к обязательствам, уже существующим в силу Ста-

тута, ничего существенного не добавляется и к тому же ничего не делается значительного в деле мира и разоружения.

Однако, вряд ли надо говорить, что не такова точка зрения авторов Протокола. Они считают себя авторами «новой системы», путем которой только и может быть достигнут «великий идеал, к которому стремится человечество». Они меньше всего рассчитывают на возможность того, что их предложения в значительной степени оставят вещи такими, как при Статуте. И в этом Правительство е. в. совершенно согласно с ними. Действительно, как могло бы быть иначе? Новые виды споров будут разрешаться Лигой; этим создаются новые возможности пренебречь ее решениями; тем самым, конечно, вызываются новые случаи применения принудительных мер; поэтому неудивительно, что совершенно помимо проблемы разоружения вопрос о санкциях обстоятельно трактуется в статьях Протокола.

III

Надо сделать некоторые замечания по этой части новой системы, напомнив некоторые исторические факты, которые, несмотря на все значение для данного вопроса, никогда не были упомянуты в документах, обосновывающих и объясняющих Протокол.

Как это известно всему миру, Лига наций в ее теперешнем виде не является той Лигой, которую имели в виду авторы Статута. Они, конечно, имели в виду и насколько могли старались устранить трудности, могущие произойти из-за невключения известного числа государств в круг членов Лиги. Однако, они никогда не предполагали, что среди этих государств окажутся многие наиболее могущественные нации мира, и менее всего предвидели, что среди них будут Соединенные штаты Америки.

Несомненно, что во многих отношениях эти несчастные обстоятельства не имели жизненного значения. Работа Лиги наций идет благотворная и многообещающая. Хотя Соединенные штаты остаются в дружественном отдалении, отдельные американцы своим сочувствием или услугами часто оказывали помощь, а великодушие американской публики сильно содействовало решению вопросов, в которых Лига глубоко заинтересована. Таким образом, если бы можно было иметь в виду только прошлое и настоящее, то можно было бы по справедливости сказать, что проблемы, с которыми даже ослабленной Лиге приходилось иметь дело, никогда не превышали ее сил.

Есть основания надеяться, что эта удача будет продолжаться. Однако, конечно, крайне неразумно увеличивать уже существующие обязательства, не обращая внимания на то, в какой мере система Статута уже ослаблена неучастием некоторых крупных государств. Ведь видоизменения (обязательств), в частности в отно-

шении экономических санкций, на самом деле является их изменением по существу. Экономические санкции представляли бы оружие неисчислимой силы при одновременном применении всем миром против государства, не самодовлеющего экономически. Это или нечто подобное было тем оружием, которое мыслили авторы Статута. Оно представлялось им не только бескровным, но и дешевым, эффективным и легко используемым в весьма маловероятном случае необходимости его применения. Однако, все изменилось вследствие одного только существования мощных экономических коллективов, стоящих вне Лиги. Применение санкций может заставить торговлю итти по необычным каналам, но вряд ли ее остановит; и хотя государство-нарушитель, конечно, подвергнется лишениям, однако, нельзя думать, что оно будет сокрушено или что оно будет нести наибольшие лишения.

Если бы в данном случае следовало детально обсуждать побочные положения Протокола, то нужно было бы обстоятельно остановиться на всем том, что, по мнению правительства е. в., вызывает серьезные возражения. Однако, для настоящего сообщения достаточно следующих замечаний.

Ст.ст. 7 и 8 Протокола имеют целью помешать государству, имеющему спор с соседом, производить какие-либо военные приготовления в промежуток времени между моментом возникновения спора и до момента завершения процедуры его мирного разрешения. Эти положения преследуют весьма похвальные цели. Однако авторы Протокола может быть недостаточно учли, что это может связать жертву агрессии больше, чем агрессора. Агрессор свободен выбрать сам момент начала ссоры. До наступления этого момента он может расположить свою армию по своему усмотрению, не производя только мобилизации и увеличения армии. Когда армия расположена настолько благоприятно для его намерений, насколько только возможно, агрессор возбуждает спор. Немедленно военное положение становится временно неизменным. Правда, что войска, агрессора находящиеся в более или менее правильной позиции для нападения, могут и на самом деле должны оставаться там, где они находятся, пока он не пожелает ими воспользоваться. С другой стороны, надо предположить, что войска его эвентуальной жертвы занимают плохую позицию для обороны. Однако, они должны там оставаться или жертва может быть сама обвинена в нарушении Протокола. Разве можно потерпеть такое положение? Разве кто-либо может перенести такое испытание?

Возможен ответ, что если агрессор пытается произвести концентрацию войск для нападения до возникновения спора, можно найти средства его остановить. Если допустить существование подобных средств, — что крайне сомнительно, — то что сделает Протокол в случае, когда дислокация войск агрессора в мирное время нормально более подходит для нападения, чем дис-

локация войск его противника подходит для обороны? При возникновении спора, будет ли обороняющийся считаться агрессором только потому, что он пытается исправить это случайное положение.

Таковы некоторые из трудностей, вызываемые ст.ст. 7 и 8 Протокола, поскольку это касается сухопутных сил. Однако, эти статьи возбуждают более трудные проблемы при применении к морским силам. Вся ценность флота зависит от его подвижности. Его дислокация в мирное время, по всей вероятности, совершенно отлична от дислокации при угрозе войны. Предлагать, чтобы, как только возникнет спор, как-либо касающийся морской державы, ее корабли оставались бы неподвижно стоять на тех станциях, где случайности мирного времени могли их поставить, это значит требовать от государства, подвергшегося угрозе, отказаться от своих неотчуждаемых прав самозащиты, которые оно вряд ли когда-либо уступит.

Может быть, следовало бы добавить, что помимо ясных возражений против только-что приведенных положений, их большая туманность и присущая им невозможность провести какое-либо бумажное различие между передвижением вооруженных сил, действительно преследующим оборонительные, и только оборонительные цели, и передвижениями с какими-либо целями последующей агрессии, создает скорее опасность для неосторожного, чем защиту для невиновного. В таком своем виде эти положения никогда не могут быть приняты.

В Протоколе имеется другая статья, которая не может быть совершенно обойдена молчанием, а именно ст. 15. Она содержит два положения. В силу первого от государства агрессора требуют уплаты всех расходов, вызванных войной, за которую он несет ответственность, и полного возмещения всех государственных или частных убытков, вызванных войной. В силу второго, это государство ограждается от изменения его границ и какого-либо вмешательства в его внутренние дела.

Чувства, продиктовавшие эти положения вызывают всеобщую симпатию. Во всяком случае Правительство е. в. не имеет желания освободить агрессора от обязанности возмещения, до крайних пределов его платежеспособности, убытков, за которые он отвечает; оно твердо придерживается того мнения, что границы не должны легко проводиться, ни легко нарушаться; оно, конечно, принимает общий принцип, что суверенным государствам должно быть оставлено вести свои внутренние дела. Однако, оно не считает разумным включать эти неукоснительно жесткие общие догматы, предназначенные определять действия Лиги при всех обстоятельствах и во все времена. В самых жестких кодексах законов допускаются смягчающие обстоятельства, меняющие приговоры судов; и Правительство е. в. не видит почему Лига

наций должна умышленно отказаться от дискреционной власти, свободно осуществляемой всеми другими трибуналами.

Более того, имеется известная несогласованность между обоими положениями статьи, которые в редких и крайних случаях,— а нам предлагают издать закон, между прочим, и для редких и крайних случаев, — могут возмутить всемирную совесть. Этого, конечно, нельзя предвидеть, но можно вообразить. Разве не может, например, случиться, что в войне, которая возникла в очень сложной обстановке и в которую может быть вовлечено государство, не являющееся членом Лиги, — ответственность воюющих будет примерно одинакова, хотя технически одно из них явится агрессором. Разве при этих условиях Лига наций не поколеблется возложить все военные расходы на одну из сторон и ничего на другую? Разве мировое общественное мнение не признает, что в этом случае на основании первой части ст. 15 с агрессором обошлись слишком строго?

Однако, рассмотрим теперь вторую половину ст. 15. Она ограждает агрессора, независимо от его преступления и при любых обстоятельствах от потери чего-либо, кроме денег или эквивалента денег. Разве это вполне удовлетворительно? Агрессия могла быть совершенно ничем не вызванной; она могла проводиться варварскими средствами; она может быть делом подкупного и тиранического управления; и она может быть неизбежным результатом жестокого самоуправства со стороны агрессора на плохо проведенной границе. Должны ли мы установить на все времена, что в подобном случае Лига не должна делать ничего для предотвращения повторения действий обидчика, кроме как требовать денег? Конечно, может быть, что это только и будет возможно. Однако, разве не будет разумным оставить Лиге самой решать эту проблему, если к несчастью такой случай когда-либо возникнет?

Правительство е. в. желает добавить одно общее соображение к частным критическим замечаниям, содержащимся в предшествующих пунктах. Протокол признается только завершением дела, начатого, но не законченного авторами Статута. Однако, конечно, это очень неточное определение его целей. Его дополнения первоначального документа далеко не сводятся к уяснению темных мест и восполнению пробелов. Они нарушают его равновесие и меняют его дух. Новые настояния на санкциях, открытие новых случаев их применения, разработка военной процедуры, — невольно вызывают мысль, что основным делом Лиги является не столько развитие дружественного сотрудничества и разумной гармонии в ведении международных дел, сколько охрана мира путем организации войны, и может быть, войны в широчайшем масштабе.

Правда, к сожалению, верно, что можно легко представить обстоятельства, при которых война, ведущаяся членами Лиги и

с их коллективной помощью и одобрения, может сделаться трагической необходимостью. Однако, такого рода катастрофы относятся к патологии международной жизни, а не к ее нормальным условиям. Для обыкновенного человека не полезно постоянно думать о возможности некоей серьезной хирургической операции; также и для обществ неразумно итти по такому пути. Это скорее способно ускорить осуществление, чем воспрепятствовать, опасности. И Правительству е. в. представляется, что какое-либо поощрение идеи, что главная задача Лиги касается войны, а не мира, способно ослабить выполнение ее основного назначения — устранения причин войн, не превращая Лигу в пригодное во всех отношениях средство организации крупных военных операций, если такая необходимость будет навязана миру.

IV

Можно было бы возразить, что эти доводы против Протокола, какова бы ни была их ценность, сильно умаляются благотворными последствиями разоружения, которое последует немедленно после принятия Протокола. Однако, почему разоружение должно последовать немедленно после принятия Протокола? Почему новый план окажется успешным, когда старый так печально провалился? Конечно, он претендует на то, что заделал «трещины в защитной стене, воздвигнутой Статутом вокруг всеобщего мира». Однако, не возможность нападения через эти, якобы слабые, места Статута поражает воображение тех, кто колеблется разоружиться. Они не сомневаются, что при соблюдении Статута, он достаточно оградит их, по крайней мере, от нападения тех, кто его подписал. Они сомневаются в том, будет ли Статут соблюден в нужный момент. Или некоторые вероломные члены нарушат свои обещания, или некоторые хищные нации вне Лиги беспощадно отбросят Статут и Протокол, вызывающе пренебрегая санкциями, их ограждающими. Они опасаются грубой силы и только грубая сила, как средство их защиты, может, по их мнению, дать им безопасность, в которой они нуждаются.

Правительство е. в. не видит все же каким образом Протокол улучшает это положение вещей. Предполагается ли, что обещанная новой системой «безопасность», явится столь полной, что не будет существовать вооружений, которые можно будет применить или создать для наступательных целей? Если нет, — то будет ли соотношение сил между государствами, желающими мира, и государствами, замышляющими войну, установлено в пользу первых? Если да, — то по какому принципу? Если нет, то в чем наши достиженния? Как будут сравнительно ослаблены беззастенчивые агрессоры? Как их потенциальные жертвы будут сделаны более способными к защите?

Если же иметь в виду особый случай агрессоров вне Лиги, то не выступает ли еще более явственно слабость Протокола?

Агрессоры из Лиги являются в глазах всего человечества изменниками. Их моральное положение перед лицом всякой оппозиции в их стране будет страшно ослаблено, а в нейтральных странах они не найдут себе защитников. Как бы низко ни расценивали практическое значение подобного рода моральных соображений, все же упорство, с которым во время международных кризисов проводится пропаганда противника, может убедить наибольших циников в том, что справедливые основания, по крайней мере, стоят чего-то. Если это так, то агрессоры вне Лиги будут нести на совести меньшее бремя бесчестия, чем агрессоры из Лиги, и будут тем более грозны. Как трактует их Протокол? Он требует от них такого подхода к положению, как если бы они были членами Лиги, принятия ее методов и сообразования с ее решениями. Если они отказываются, они считаются агрессорами, они становятся всеобщими врагами и каждое подписавшее государство обязано вступить с ними в войну. Они могут быть правы и могут ничего не опасаться со стороны беспристрастных судей. Однако, национальная гордость, в некоторых случаях, может быть, сознание силы, отрицательное отношение к принудительному арбитражу, неверие в Лигу, — в которую, как предполагается, они уже отказались вступить — все эти мотивы или некоторые из них, могут усилить их возражения против внешнего вмешательства. В таком случае Протокол, предназначенный обеспечивать всеобщий мир, может только расширить поле войны, — каковая возможность, в случае ее осуществления, не улучшит шансов всеобщего разоружения.

V.

Можно было бы возразить, что если всякая система санкций может быть подвергнута критике, то какая-то система санкций, конечно, необходима. Без нее Лига наций будет так же лишена безопасности, как цивилизованное общество без магистратов и полиции. Международные обязательства, которые не могут быть обеспечены в международном порядке, не более, чем фикция. Поэтому те, кто возражает против плана, предложенного в Протоколе, должны предложить лучший.

На это обвинение Правительство е. в. может ограничиться ответом, что выбирая между неизмененным Статутом и Статутом, измененным Протоколом, оно предпочитает первый. Однако, оно не хотело бы завершить свои доводы чисто критическим замечанием; и хотя оно не может считать, что «безопасность» может быть достигнута на пути, столь тщательно исследованном I и III Комиссиями Лиги в 1924 г., оно охотно рассмотрит нельзя ли подойти к ней с той стороны, с которой это безуспешно пытались сделать в 1923 г.

Правда, Правительство е. в. не согласно с тем, что без санкций Лига бессильна и что договоры — не более чем клочек бу-

маги. Подобного рода доктрины представляются не только опасными, но и противоречивыми. Всякая санкция, предусмотренная в Статуте или в Протоколе, зависит от договора; и если никакие договоры не представляют ценности, то и все санкции ничего не стоят. Что бы мы ни делали, в конечном итоге мы не имеем иного выбора, как полагаться на данное слово.

Однако, надо допустить, что это не решает вопроса о том, нельзя ли в известных случаях и для известных целей дополнить с пользой для общей системы самого Статута санкции, в нем предусмотренные? Можно, конечно, без сомнения полагать, что в обычных случаях эта система функционирует легко и эффективно. Одной боязни употребления санкций будет обычно достаточно. А если это, к несчастию, не будет так, то их действие в случае применения будет несомненно быстрым и решающим. Однако, легко вообразить и крайние случаи, про которые мы не можем сказать этого с той же уверенностью; и как раз возможность подобных крайних случаев, какой бы отдаленной она не могла быть — возбуждает международную подозрительность, заставляет правительства колебаться разоружаться и держит мир в напряженном состоянии.

Правительство е. в. не разделяет тревожных опасений, но признает их серьезные последствия и считает их главным препятствием для полного избавления нашей пошатнувшейся цивилизации от бедствий войны. Как успокоить эти опасения?

Первое средство, напрашивающееся само, — это усиление положений Статута. Если Статут в его теперешнем виде не обеспечивает необходимого механизма для ограждения мира во всех мыслимых случаях, отчего не изменить его так, чтобы он этого достигал?

По мнению Правительства е. в., тщетность такого плана достаточно полно доказывается Протоколом. Что бы ни давали нам содержащиеся в нем предложения, они не дают нам безопасности. Они умножают нарушения, но ничего не делают для усиления средств против этого. Они увеличивают ответственность отдельных членов Лиги, но не делают ничего для перераспределения их тягот.

Какое же средство остается? Как достигнуть безопасности и сверх всего чувства безопасности? Отвечая на эти вопросы, необходимо иметь в виду характер «крайних случаев», о которых только что упоминалось. Обдуманные опасения, влекущие крупные вооружения, имеют мало отношения к обычным недоразумениям, неизбежным в международной как и в общественной жизни, тем повседневным недоразумением, иметь дело с которыми Лига так прекрасно приспособлена. Они вытекают из глубоколежащих причин вражды, по историческим или иным причинам, разделяющим крупные и мощные государства. Эти опасения могут быть необоснованными; однако, поскольку они су-

ществуют, они не могут быть устранены при помощи самых совершенных методов разрешения частных споров посредством аппарата следственных комиссий и арбитража. В таких случаях опасаются не несправедливости, а войны, — войны, сознательно начатой в целях завоевания и реванша. А если это так, то может ли быть лучшее средство избавиться от этих опасностей, как принятие некоторого плана, который должен доказать всему миру, что такая война будет неудачна?

Поскольку общие положения Статута не могут быть успешно усилены и поскольку «крайние случаи», с которыми Лиге может придется иметь дело, вероятно будут затрагивать известные нации или группы наций более близко, чем другие, Правительство е. в. заключает, что наилучшим средством при этом положении является дополнить при сотрудничестве Лиги Статут путем заключения специальных соглашений, отвечающих специальным нуждам. Ясно, что эти соглашения должны иметь чисто оборонительный характер. что они должны быть составлены в духе Статута, действовать в тесном согласии с Лигой и под ее руководством. По мнению Правительства е. в., это может быть достигнуто лучше всего, *связывая наиболее непосредственно заинтересованные нации, споры между которыми могут повести к возобновлению столкновений*, посредством договоров, имеющих единственной целью поддержание между этими нациями ненарушимого мира. Помимо этого не может быть найдено более быстрого средства избавления от наших теперешних недугов, ни более верного ограждения от будущих бедствий [1]).

Такова, милостивые государи, декларация, которую Правительство е. в. поручило мне сделать. Правительство е. в. не имело в своем распоряжении времени для личного сношения с представителями доминионов и Индии, являющихся также членами Лиги, однако, оно снеслось с ними телеграфно, что показало, что правительства доминиона Канады, Комонвельса Австралии, Новой Зеландии, Южно-африканской унии и Индии также не могут принять Протокола. Их точка зрения будет сообщена, как они найдут это удобным, путем сообщения Секретариату или Собранию или иначе. Я еще не имею точки зрения Свободного Ирландского государства.

---

[1]) Этот и предшествующий абзацы цитированы в замечаниях, представленных в 1928 г. Британским правительством Комитету арбитража и безопасности (см. док. № 33) с выделением тех слов, которые выделены в настоящем тексте.

22. РЕЗОЛЮЦИИ О РАЗОРУЖЕНИИ И БЕЗОПАСНОСТИ, ПРИНЯТЫЕ VI СОБРАНИЕМ

25 сентября 1925 г.

По докладу I Комиссии

Мирное разрешение международных споров.

I. Собрание,

Ввиду важности полного изучения всего того, что было изложено ему и Совету относительно мирного разрешения международных споров;

Убежденное, что это изучение будет содействовать развитию системы мирного разрешения международных конфликтов:

Просит Совет подвергнуть углубленному изучению предложения, заявления и пожелания, сделанные в Собрании и в Совете в видах мирного разрешения международных споров, и сделать VII Собранию доклад об успехах, достигнутых в этой области.

II. Собрание,

Резервируя вопрос о целесообразности включения в новую общую конвенцию положений относительно обязательного арбитража, содержащихся в Протоколе о мирном разрешении международных споров;

Напоминая о гарантиях, предусмотренных в Статуте Лиги наций:

Обращает внимание государств членов Лиги наций на преимущество, которое могло бы представить для их безопасности заключение частичных конвенций об арбитраже, или о судебном разрешении (споров).

По докладу I и III Комиссий

Арбитраж, безопасность и сокращение вооружений.

Собрание,

Принимая к сведению заявления, сделанные в Совете и в Собрании Лиги наций по поводу Протокола о мирном разрешении

международных споров, и тот факт, что названный протокол не собрал до настоящего времени ратификаций, необходимых для его немедленного применения;

Убежденное, что в настоящее время наиболее настоятельно необходимо восстановление взаимного доверия между нациями;

Снова объявляет, что агрессивная война должна составлять международное преступление;

Благоприятно смотрит на усилия, делаемые некоторыми нациями для достижения этих целей путем заключения конвенций об арбитраже и договоров о взаимной безопасности, составленных в духе Статута Лиги наций и в соответствии с принципами Протокола (арбитраж, безопасность, разоружение);

Констатирует,

Что такие соглашения не должны обязательно ограничиваться узким районом, но могут применяться ко всему миру;

Выражает желание, чтобы после депонирования этих конвенций и договоров в Лиге наций, Совет изучил их для представления VII Собранию доклада об успехах, которые эти пакты дадут всеобщей безопасности;

Снова обязуется работать над установлением мира путем верного метода арбитража, безопасности и разоружения;

И исходя из ст. 8 Статута, приглашает Совет приступить к подготовительному изучению организации Конференции в видах сокращения и ограничения вооружений, чтобы когда, с точки зрения всеобщей безопасности, будут достигнуты удовлетворительные результаты, как это предусмотрено в XIV резолюции III Собрания, названная конференция была созвана и всеобщее сокращение и ограничение вооружения могло быть осуществлено.

---

23. РЕЗОЛЮЦИЯ ОБ АРБИТРАЖЕ, БЕЗОПАСНОСТИ И МИРНОМ РАЗРЕШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ, ПРИНЯТАЯ VII СОБРАНИЕМ

25 сентября 1926 г.

Собрание,

Рассмотрев доклад Совета об арбитраже, безопасности и мирном разрешении международных споров,

Констатирует, что пожелание VI очередной сессии Собрания, провозглашающее, что наиболее настоятельной задачей является восстановление взаимного доверия между народами, имело результат. Собрание видит явное доказательство этого во все более и более растущем числе арбитражных конвенций и договоров о безопасности, составленных в духе Статута Лиги наций и в соответствии с принципами Женевского протокола (арбитраж, безопасность, разоружение). Оно подчеркивает, в частности, важность Локарнских договоров, вступление которых в силу было сделано возможным вследствие допущения Германии в Лигу наций и главною целью которых является обеспечение мира в одной из наиболее чувствительных частей Европы;

Видит в этих последних договорах значительный шаг вперед по пути восстановления взаимного доверия между народами;

Полагает, что соглашения подобного рода не должны быть обязательно ограничены определенным районом, но могут применяться в различных районах мира;

Подтверждает свое убеждение, что общие мысли, которые вытекают из постановлений Локарнских договоров, поскольку они организуют согласительную и третейскую процедуру и безопасность путем взаимной гарантии государств от всякой невызванной агрессии, способны быть приняты в качестве основных правил, долженствующих определять иностранную политику каждой цивилизованной нации;

Выражает надежду, что эти принципы будут признаны всеми государствами и что они будут применены на практике наивозможно скорее всеми государствами, имеющими интерес к заключению таких договоров;

Приглашает Совет рекомендовать государствам членам Лиги наций применить на практике указанные выше принципы и предлагает в случае надобности свои добрые услуги для заключения соответствующих соглашений, могущих установить доверие и безопасность, составляющих необходимые условия для поддержания международного мира и для обеспечения этим сокращения и ограничения вооружений всех государств.

IV. ТОЛКОВАНИЕ ст.ст. 11 и 16 ПРИ ПОДГОТОВКЕ КОНФЕРЕНЦИИ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ — 1926—1928 гг.

24. МЕМОРАНДУМ О ГАРАНТИЯХ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ПОЛЬ-БОНКУРОМ I СЕССИИ КОМИССИИ ПО ПОДГОТОВКЕ КОНФЕРЕНЦИИ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ

18—26 мая 1926 г.

I

Необходимо, чтобы каждое государство было по крайней мере в состоянии подвести баланс гарантий безопасности, которой оно пользуется, чтобы иметь возможность исчислить ограничение вооружений, на которое оно может согласиться.

Поэтому надо стараться получить, если не новые гарантии, то по крайней мере организацию существующих гарантий так, чтобы в подлежащем случае они имели наивозможно большую эффективность.

II

Независимо от того идет ли дело о предотвращении угрожающего вооруженного столкновения или о помощи государствам жертвам агрессии, Совет играет основную роль. К тому же при этом можно различить ряд этапов, представляющих разные аспекты, но имеющих однако общий и существенный характер: быстрота решения и действия имеет здесь исключительное значение.

Совет должен: 1) быть собран; 2) располагать сведениями, необходимыми для вынесения решений; 3) вырабатывать рекомендации или резолюции; 4) организовать их приведение в действие.

1. Созыв Совета.

Созыв Совета зависит от Генерального секретаря Лиги наций и производится либо по собственной инициативе (ст. 11 Статута), либо по требованию члена Лиги.

Для этого надо: 1) чтобы Генеральный секретариат в Женеве мог быстро получить сведения или требования, влекущие собрание Совета; 2) чтобы тот же секретариат мог быстро созвать членов Совета в подходящем месте и в подходящее время; 3) что-

бы, конечно, члены Совета имели возможность сообразоваться с этим созывом и эвентуально себя замещать.

Разрешение недавнего греко-болгарского конфликта составляет ценный прецедент в этом отношении.

Для достижения максимальной быстроты надо продолжать: 1) улучшение телеграфных и радиотелеграфных передач с Женевой; 2) установление максимального, напр. 48-часового, срока между получением требования или сведения, вызывающего собрание Совета, и самим этим собранием; 3) автоматическую замену членов Совета, не могущих в нужное время прибыть в место собрания, дипломатическими представителями той же национальности, находящимся наиболее близко; 4) эвентуально и по мере того, как это позволяют политические условия, улучшение и умножение органов информации, которыми располагает Лига наций в местах, где могли бы возникнуть конфликты. Нахождение по обеим сторонам греко-болгарской границы нейтральных шведских офицеров в результате недавних инцидентов, дает пример того, что можно было бы предвидеть в этом порядке мыслей.

2. Изыскание элементов решения.

В большинстве случаев Совет Лиги наций пожелает до выработки им рекомендаций собрать на месте сведения, могущие осветить вопрос. Таким образом надо будет производить обследование, и органы, которым поручается это обследование, должны быть сперва образованы, а затем отправлены.

Все это берет драгоценное время. Таким образом, имеет очень большое значение, чтобы состав этих органов был предусмотрен заранее, их функционирование составило предмет заблаговременной регламентации и т. д.

Ясно, что эти органы могли бы быть использованы как в случае «временных мер» в течение процедуры разрешения спора, так и в случае конфликта, вызвавшего военные действия или в случае нарушения демилитаризованной зоны.

Таким образом миссии могли бы быть очень разнообразны, однако, по крайней мере правила образования и функционирования этих органов выиграли бы от того, что они были бы идентичны и составлены в первую очередь в расчете на максимальную быстроту действия.

3. Выработка решений Совета.

Поскольку иное прямо не предусмотрено, решения Совета должны, действительно, приниматься единогласно.

Сохранение правила единогласия считается существенным многими государствами. Всякое автоматическое определение агрессии, которое не оставляло бы в конечном итоге каждому государству оценку того, имела ли место агрессия и следовательно

должно ли оно оказать помощь агрессору[1]), — не имеет таким образом никаких шансов на принятие. Женевский протокол не был принят некоторыми государствами потому именно, что организовал систему автоматического определения агрессора, так же как и содержал обязательство «слишком всемирного» масштаба.

Несомненно, что настоящей организации мира и военных гарантий не будет до тех пор, пока вето одного единственного члена Совета рискует парализовать действие этого последнего, и не следует отказываться от устранения важных неудобств правила единогласия, бремя которого надо скинуть в случае грубого и очевидного факта агрессии. Это должно явиться делом ближайших собраний. В числе решений, могущих быть принятыми Советом в случае внезапно начатых военных действий, имеется решение, состоящее в предписании немедленного перемирия. Прецедент недавнего греко-болгарского конфликта доказал насколько эта мера может быть действительной, *если она принята с достаточной быстротой*. Для того чтобы эта быстрота, являющаяся залогом успеха, была всегда возможна, было бы необходимо, чтобы по крайней мере для принятия решения такого характера, единогласие не требовалось. Может быть можно было бы добиться начатия изучения этого вопроса.

4. Приведение помощи в действие.

Как только решение будет принято, и принято *свободно*, для его эффективности важно, чтобы оно было быстро выполнено. *В деле военной помощи* не представляется вовсе возможным создавать серьезные предварительные планы вследствие слишком большого числа и крайнего разнообразия случаев, которые надо предвидеть. Весьма вероятно, что государства, которые последуют рекомендациям, имеющимся в виду в п. 2 ст. 16 Статута, согласуют свои усилия путем *прямого* контакта между их соответственными генеральными штабами. Те из этих государств, которые *эффективно* участвовали бы в операциях, были бы вначале в ограниченном числе и некоторые из них может быть уже заключили бы заранее более или менее «точные» соглашения. Все то, что возможно и даже желательно требовать от Лиги наций в этом деле, это, чтобы данные «рекомендации» были бы выработаны очень срочно. Постоянная консультативная комиссия должна изучить заранее, какой порядок был бы наиболее подходящим.

В деле экономической и финансовой помощи. — В силу ст. 16 Статута эта помощь имеет обязательный характер для всех сторон и все стороны могут практически в ней участвовать. Сотрудничество, которое в известных случаях было

[1]) Надо понимать: жертве агрессии. (Прим. перев.)

бы столь универсальным, нуждается в предварительной организации, чтобы быть эффективным в достаточно короткий срок.

С другой стороны, известно, что невозможно разрешить проблему сокращения вооружений, не будучи ежеминутно парализованным вопросом о неравенстве военных потенциалов [1]), если не удастся сделать путем экономической и финансовой помощи эти потенциалы достаточно сравнимыми, чтобы можно было в известной мере учитывать недостаточность ресурсов некоторых сторон при фиксации их вооружений мирного времени.

Следует ли кроме того требовать количественных уточнений по поводу этой формы помощи? Конечно, нет, Это было бы почти что невозможно по причине разнообразия случаев; это обозначало бы также желание получить обязательства и гарантии до некоторой степени «универсального» характера.

Взамен этого можно и надо требовать, чтобы методы, механизм, правила, согласно которым эта взаимопомощь может функционировать в различных областях экономической и финансовой деятельности, были бы определены заранее, чтобы были предусмотрены комитеты ресурсов и репараций, наконец, чтобы была собрана документация в целях уточнения для каждой стороны, — предполагая, что она ограничивается своими собственными ресурсами, — характер и примерные размеры помощи сырьем, продовольствием, вооружениями, перевозочными средствами, кредитами и т. д., которые ей были бы необходимы. Страны, у которых можно было бы просить эту помощь, так же как и их соответственная доля участия, были бы естественно определены только в момент, когда это потребуется, в результате решения Совета, но правила и методы должны быть изучены заранее. Таким образом, можно будет иметь некоторые гарантии, что взаимопомощь будет применяться с достаточной степенью быстроты и верности, не требуя, однако, от членов Лиги наций точных и преждевременных обязательств.

III

Резюмируя, государства, подвергающиеся опасности агрессии, не могут отказаться от того, чтобы в соответствии с постоянно поддерживаемой ими доктриной не связывать вопросы безопасности и разоружения, не только добиваясь, чтобы безопасность предшествовала разоружению, но и разоружаясь только пропорционально предоставляемым гарантиям безопасности.

Названные государства только выражают пожелание, чтобы

---

[1]) Под военным потенциалом понимались естественные ресурсы и промышленные возможности страны. (Прим. перев.)

изыскание этих гарантий производилось последовательными этапами с прямой ссылкой на Статут Лиги наций и Локарнские соглашения.

Во всяком случае и до того, как просить о новых гарантиях, они желают получить *организацию уже принятых гарантий* для придания им быстрого и верного действия.

25. ДОКЛАД ДЕ БРУКЕРА О ст.ст. 11 и 16, ОБСУЖДЕННЫЙ КОМИТЕТОМ СОВЕТА

1—4 декабря 1926 г.

(В начале доклада цитируется резолюция Совета от 4 сентября 1926 г. и приводятся краткие данные о последующем прохождении вопроса об оказании помощи жертве агрессии).

I. Предшествующая история резолюций 1921 г.

(Приводятся данные, касающиеся разработки Лигой наций вопроса об экономическом оружии в 1920 и 1921 гг.).

II. Резолюции 1921 г. представляют собою временные рекомендации

1. Столь важные и столь серьезно изучавшиеся резолюции 1921 г., опирающиеся на столь крупные авторитеты, несомненно, заслуживают самого большего, самого глубокого уважения. Ясно, что члены Лиги наций не преминут исходить из них, если случится, что они должны будут принимать решение относительно своей позиции в опасном случае, предусмотренном ст. 16. Надо к тому же отметить, что Совет подал им пример. Действительно, резолюцией от 10 января 1922 г. он поручил Генеральному секретарю «известить членов Лиги о том, что не преминет исходить из этих рекомендаций, поскольку они касаются мер, которые в случае необходимости действовать до установления окончательной регламентации, Совет должен принимать».

Это решение, содержащее косвенное указание на временный характер рекомендаций II очередной сессии Собрания, было вызвано следующей декларацией, которую Собрание само поместило во главе своих резолюций.

«Резолюции и предложения об изменении ст. 16, принятые Собранием, составляют до тех пор, пока изменения не будут введены в силу в форме, требуемой Статутом, директивы, которые Собрание временно рекомендует Совету и членам Лиги в видах применения ст. 16».

Чтобы уяснить смысл этого существенного текста надо кратко изложить его историю.

Он был предложен председателем и докладчиком III Комиссии гг. Эгуэро и Шанцером, чтобы дать удовлетворение соображениям двоякого и различного порядка, высказанным, с одной стороны, делегатом Нидерландов ван Свиндереном, а с другой, — делегатом Южной Африки — лордом Сесилем.

2. Ван Свиндерен имел некоторые опасения относительно применения на практике данной системы. Достаточно ли ясно она была определена? Не создаст ли введение ее в действие «беспримерного положения в области международного права»? Разумно ли в этих условиях принимать поспешно составленные правила? И ван Свиндерен в заключение просил дать время на размышление.

В этих целях он предлагал следующую резолюцию:

«Собрание, воздавая должное работам Международной комиссии блокады, также как и работам и докладу III Комиссии по вопросу об экономическом оружии,

Убежденное в пользе еще более глубокого изучения и обсуждения некоторых пунктов названного вопроса,

Рассматривает уже принятые резолюции, как резолюции, принятые в первом чтении, и переносит на III сессию второе чтение этих резолюций, также как и последующее обсуждение и голосование предложенных поправок к ст. 16 Статута,

И рекомендует правительствам государств членов Лиги использовать этот срок для углубленного изучения вопроса об экономическом оружии в целом и сообщить секретариату замечания, которые явились бы в результате предложенного изучения».

Для того, чтобы дать по крайней мере частичное удовлетворение авторам этого предложения, встреченного горячими аплодисментами Собрания, представитель и докладчик III Комиссии, как мы говорили, предложили упомянутый текст. Не принимая формальной отсрочки голосования, они соглашались на то, чтобы впредь до изменения данный текст имел бы временный и прекарный характер, что давало возможность избежать последствий, которых опасался ван Свиндерен. Они в то же время отвечали на опасения лорда Сесиля, на которые к тому же указывал ван Свиндерен и на которых мы теперь остановимся.

3. Это опасение лорд Сесиль высказал 27 сентября в следующих выражениях:

«Мы собираемся предложить поправки к ст. 16. Какой бы порядок ни был принят для этих поправок ясно, что потребуется несколько месяцев, чтобы иметь возможность ввести их в силу. Ратификация, являясь мерой, считающейся всеми нами существенной в той или иной форме, требует довольно долгого времени. Между тем экономическое оружие продолжает определяться временным режимом, установленным нами в прошлом году. Обращаясь к отчетам последней очередной сессии Собрания, можно заметить, что этот временный режим должен прекратиться

в момент окончания II очередной сессии Собрания. Таким образом, когда наше Собрание разойдется, не будет иметься никакой системы, которая могла бы быть осуществлена, и ни одна из тех, которые в прошлом году мы считали нужными для применения экономического оружия, не будет в силе. Вот почему я позволю себе предложить Собранию в качестве меры практического порядка, чтобы временный режим, который уже установлен, оставался в силе до того, как новая система будет принята. Положение на этот счет могло бы быть включено в первую часть доклада, например, после общего введения».

Лорд Сесиль предлагал следующую резолюцию:

«В ожидании того времени, когда новая система сможет функционировать, временный режим, принятый Собранием, на его первой сессии, останется в силе».

Таким образом лорд Сесиль полагал, что новые резолюции войдут полностью в силу только после ратификации поправок к Статуту и что до этого вследствие самого их объема, обязательный характер новых резолюций будет более сомнительным, чем той скромной системы, которая была временно принята в прошлом году. Отчет о прениях показывает, что присоединяясь к предложению Шанцера лорд Сесиль не отказался от своей точки зрения, а только согласился на ее выражение в менее абсолютной форме. Это вытекает, в частности, из следующего места в его речи 4 октября:

«Я принимаю резолюцию Шанцера, по существу, как дающую удовлетворение требованиям, которые я высказывал Собранию ранее. Я хотел бы, чтобы мы дали в руки Лиге эффективное оружие, которое она могла бы употреблять, если это потребуется, в течение предстоящего года в ожидании окончательного принятия и ратификации поправок. Система, предложенная г. Шанцером и III Комиссией будет, конечно, неполной, но я выражаю горячее пожелание, чтобы в течение этого временного периода мы имели временное оружие».

4. Опасения лорда Сесиля несомненно заслуживают внимания, тем более, что резолюции 1921 г. и поправки, составляющие с ними одно целое, так связаны между собою, что если отнять одно из них, ряд остальных окажется совершенно поколебленным. Почтенный делегат Южной Африки, — к свидетельству которого приходится постоянно обращаться в этом деле, которому он уделял совершенно особое внимание, — констатировал, например, что резолюции 2 и 3 второй части (резолюции 5 и 6 окончательной редакции[1]) таковы, что их применение на практике могло бы создать «самые крупные затруднения», если бы поправка, касающаяся исчисления единогласия при голосованиях Совета в случаях, относящихся к ст. 16, не вступила в силу.

---

[1]) О созыве Совета и дачи им отзыва в случае применения ст. 16. (Прим. перев.)

Это далеко не единственный случай. В продолжение всех прений ораторы указывали на подобные же случаи. Было бы излишне перечислять здесь весь длинный ряд таких случаев. Достаточно здесь указать, что непринятие поправок частично обесценило большинство из девятнадцати предложений. Если бы текст ст. 16 был бы изменен в соответствии с видами Собрания 1921 г., резолюции дали бы систему, которая при условии уточнений во втором чтении, которого добивался г. ван Свиндерен, могла бы приобрести постоянную ценность и может быть составили бы нераздельную часть нашей конституции. Однако, поправки не собрали необходимого числа ратификаций. Новые условия, необходимые для совершенного применения предложений, не были созданы. Как могли бы они явиться обязательными в тот момент, когда они, может быть, противоречат императивным предписаниям Статута? Ясно, что в теперешних условиях их можно было бы рассматривать только как весьма ценные пожелания, представляющие огромный интерес, но пожелания, по отношению к которым каждый член Лиги наций сохраняет полную свободу их оценки.

5. Надо ли долго останавливаться на теории, согласно которой поправки, хотя и не будучи ратификованы, тем не менее сохраняют свою ценность в качестве «толкования» ст. 16.

Если пожелать взять на себя труд перечесть прения 1920 и 1921 гг., то будет видно, что сперва старались сделать применимыми намеченные правила действия как раз путем специального толкования текста. Однако, в о в с е х с л у ч а я х пришлось признать, что эти мнимые толкования противоречат некоторым из формальных положений ст. 16. Каждая из четырех поправок была введена после того, как отчаялись в этом и после долгих и искусных изысканий средств добиться желаемых результатов без обращения к поправкам. Я уже приводил поправку относительно правил единогласия Совета, считавшуюся лордом Сесилем необходимой в системе 1921 г. Вот еще поправка, позволяющая отсрочивать или облегчать для некоторых членов и в некоторых случаях обязательства по экономической блокаде. Эту поправку первоначально представили три скандинавские страны. Затем в течение двух сессий Собрания самые изобретательные умы Лиги старались притти к искомому результату не изменяя Статута. Представитель Бельгии г. Пулле думал, что ему это удалось, и настаивал на обращении к интерпретативной резолюции, чтобы дать скандинавским государствам более быстрое удовлетворение, не обусловленное ратификациями, всегда длительными и часто гадательными. Однако, с полной лойяльностью, столь свойственной женевским дебатам, в то время как Бельгия, не без опасений на счет изъятий, которыми можно было бы злоупотребить, настаивало на том, чтобы не задерживаться на юридических трудностях, — сам делегат Швеции, почтенный г. Унден, показал не-

возможность обойти их и Собрание в конечном итоге присоединилось к его мнению.

Если толкование не могло заменить поправки до представления ее членам Лиги, каким образом это толкование могло бы иметь достаточную и, следовательно, большую вескость от того, что парламенты отказались бы с ним согласиться. Здесь идет дело о важной вещи: обязательный характер социальных обязательств основывается на свободном согласии с Статутом, данном каждым государством. Поправки, как и Статут, обязывают только тех, кто на них согласился, либо формально их ратификовав, либо отказавшись от своего права выхода [1]). Следовательно, как можно было бы допустить, чтобы после того, как государства были запрошены о целесообразности изменений Статута и не допустили этих изменений, последние могли бы несмотря на это рассматриваться находящимися каким-либо образом в силе?

Во время предварительного обсуждения делегат Франции г. Ренальд говорил:

«Статут получил свою полную силу только потому, что он был представлен на утверждение государственной власти, только потому, что он получил конституционное одобрение народов, присоединившихся к Лиге наций. Не надо, чтобы в один прекрасный день, какой-нибудь народ мог подумать, что решения, могущие смягчить текст, его изменить, были приняты минуя конституционные формы, и не надо, чтобы народы, которые таким образом в силу ст. 16 вынесли постановление о жестких экономических санкциях, жесткости которых они хотели, так как хотели придать им эффективность, могли подумать, что в определенный момент это оружие было без них разбито или притуплено и не представляет более прежней ценности, прежней безопасности, прежней гарантии».

В общем нератификованные поправки, как и сами резолюции 1921 г., остаются пожеланиями, представляющими, как мы покажем, очень большой интерес. Однако, ни те, ни другие не могли бы налагать на какого-либо члена новых обязательств, также как они не могли бы освобождать его от его договорных обязательств.

6. Оказалось невозможным обойтись здесь без некоторого развития этих соображений теоретического порядка. Остается показать, каким образом работы 1921 г. могут в широкой мере продолжать служить руководством для изыскания того, как надо будет применять экономические санкции в системе, установленной самим Статутом в его теперешней редакции.

---

[1]) Согласно ст. 26 Статута Лиги наций государства, не согласные с изменениями Статута вступившими в силу, могут выйти из Лиги. (Прим. перев.)

III. Резолюции 1921 г. и проектировавшиеся поправки к ст. 16.

(Следует текст 19 резолюций, принятых Собранием Лиги наций 4 октября 1921 г. и 4 поправки к ст. 16, принятых 4 октября и составивших предмет протоколов 5 октября 1921 г.).

IV. В каких случаях должны иметь место санкции?

1. Резолюции 1921 г. содержат по этому поводу два нижеследующие положения:

«2. Экономические меры, упомянутые в ст. 16, применяются только к специфическим случаям, предусмотренным в названной статье, без ущерба для специальных положений ст. 17.

3. Односторонний акт виновного государства не может создать состояния войны; он только дает другим членам Лиги возможность предпринять акты войны или объявить себя в состоянии войны с государством, нарушившим Статут; однако духу Статута соответствует, чтобы Лига наций старалась, по крайней мере вначале, избежать войны и восстановить мир путем экономического давления».

Эти тексты формулируют доктрину, которая установилась не без некоторых колебаний и первое полное выражение которой мы находим в докладе Комиссии блокады. В целом она теперь никем более не оспаривается, однако, возможно следовало бы несколько на ней остановиться, чтобы быть уверенным в отсутствии каких-либо неясностей на счет пределов ее действия.

2. Каков тот «специфический случай», который предусмотрен в ст. 16 и наличие которого может единственно повлечь за собою применение этой статьи? Это тот случай, когда член Лиги прибегает к войне в противность обязательствам, принятым в ст.ст. 12, 13 или 15. Однако, это определение будет иметь для нас ценность, только, поскольку мы будем знать, в чем состоит акт обращения к войне.

Комментарии 1921 г., поясняющие вторую часть первой фразы ст. 16, ясно установили, что односторонний акт какой-либо нации не может создать состояния войны. В какой мере надо приводить эту истину при толковании первой части первой фразы того же текста? [1]) Надо ли сказать, что государство не могло бы «прибегнуть к войне» без участия в его действии другого государства каким-либо образом, который впрочем может быть вполне законным и который может даже вызываться неизбежной не-

---

[1]) Первая половина первой фразы п. 1 ст. 16 гласит: «Если член Лиги прибегнет к войне в противность обязательствам, принятым в ст.ст. 12, 13 и 15...», вторая половина той же фразы гласит: «... то он тем самым рассматривается, как совершивший акт войны против всех других членов Лиги». (Прим. перев.)

обходимостью? Надо ли допустить, что для войны, как и для мира необходимо, чтобы имелось две стороны? Если не сделать такого вывода, то придется допустить, что государство может прибегнуть к войне без наличия состояния войны, что, конечно, было бы весьма странно..

История дает нам немало примеров насилий, агрессий, которые не повели к войне либо потому, что жертва, будучи слишком слабой или слишком малодушной, подчинилась не оказав никакого сопротивления, либо потому, что переговоры или медиация третьей стороны позволили уладить дело до того, как могло возникнуть состояние войны. Дело в том, что на самом деле состояние войны существует только с того момента, когда страна, подвергшаяся нападению, принимая брошенный ей вызов, в свою очередь допустит, что состояние войны существует.

Мы не будем исследовать здесь того, подходит ли ко всем случаям этот тезис, являющийся прямым выводом из тезиса 1921 г. Он представил бы без сомнения большие трудности в случае, когда государство агрессор формально объявило бы войну. Однако, к счастью это один из тех случаев, которых мы можем здесь не рассматривать, так как при нем правонарушение слишком самоочевидно, для того чтобы оставить какое-либо сомнение в необходимости применения положений ст. 16.

3. Надо на минуту остановиться, чтобы предупредить читателя против ошибочного вывода, который он мог бы быть вынужден сделать из того, что было сказано.

Если положения ст. 16 применяются только, когда член Лиги наций прибегает к войне в условиях, которые были уточнены выше, из этого не следует заключать, что Лига наций должна будет оставаться пассивной до завершения преступления. Как всему духу, так и букве Статута противна сама мысль о бездеятельности, наиболее вероятным результатом каковой явилось бы падение Лиги и банкротство всех основанных на ней надежд народов. Обязанность вмешаться ясно начертана. Для создания ее было бы достаточно ст. 4. Ст. 11 указывает ее с ясностью, не оставляющей места никаким недомолвкам.

«Определенно объявляется, что всякая война или угроза войны, затрагивает ли она или нет непосредственно какого-либо из членов Лиги, касается Лиги в целом, и что последняя должна принять меры, способные действительным образом оградить мир наций».

До того, как какой-либо член обратится к войне, до того даже, как акт войны был бы совершен, с момента возникновения неотложной опасности возможного совершения акта войны, — опасность войны несомненна и Лига обязана вмешаться.

Нужно, чтобы сперва собрался Совет. Ст. 11 указывает, что Генеральный секретарь созовет его по требованию любого члена Лиги. Нужно ли предвидеть случай, когда ни один из них не

проявил бы необходимой инициативы или все согласились бы не выполнять очевидного долга или если бы сама жертва не призывала на помощь? Таким предположение мыслимо только, если Лига еще до этого утеряла бы весь свой авторитет и даже все свое моральное существование. Однако, правила деятельности устанавливаются только для сообщества, которое является живым.

Таким образом, еще до того, как придется как-либо применять ст. 16, как только опасность могла бы возникнуть, а приведение в исполнение ст. 16 могло бы сделаться необходимым, — Совет был бы нормально созван и был бы уже призван принять «меры, способные охранить мир наций». В данный момент не приходится разбирать подробно, в чем могут состоять эти меры, но некоторые констатации, взятые из практики, могут тем не менее уже теперь найти свое место в настоящем изложении.

4. Совет может принять превентивные меры, например, посоветовав сторонам некоторые меры, способные помешать началу открытых военных действий, как-то: отвести их войска назад за определенные линии или не производить военных приготовлений, которые бы затруднили мирное разрешение конфликта.

С другой стороны, Совет мог бы содействовать этому мирному разрешению прямо либо путем мер, указанных в последующих статьях, либо посредством всякого рода иных мер, вызываемых обстоятельствами.

Он может организовать обследование, может производить констатации, поскольку государства, под суверенитетом которых находятся территории, где такое расследование должно быть произведено, согласятся ему подвергнуться.

Он может, если стороны на это согласятся, предложить одному или нескольким членам Лиги предоставить необходимые войска для гарнизонного расположения в спорных местностях либо для поддержания там порядка, либо для обеспечения их охраны на время до окончательного разрешения.

Он может делать многое другое, о чем придется говорить далее. Того, что было сказано, достаточно чтобы показать, что одно выполнение обязанностей, предписанных ст. 11, позволит Совету:

1) Сделать важное дело для сохранения мира;

2) Следить подробно за ходом событий, так чтобы располагать всеми необходимыми элементами для принятия обоснованного решения, если бы, при окончательной безуспешности всех мирных усилий, налицо бесспорно оказался случай, предусмотренный в ст. 16.

5. Теперь следует вернуться к сказанному выше относительно условий, необходимых для того, чтобы считать государство обратившимся к войне. Помимо случая, когда государство агрессор

формально объявило бы войну, на чем не стоит дальше останавливаться, мы говорили, что необходимы два условия:

1. Чтобы государство совершило акт войны против другого государства;

2. Чтобы это последнее считало состояние войны установленным.

Надо еще, чтобы второе государство заняло эту позицию правомерно.

Не всякий акт насилия дает необходимо тому, кто ему подвергся, права прибегнуть самому к войне. Если взвод солдат перейдет на несколько шагов границу в колонии, расположенной далеко от всяких жизненных центров, если обстоятельства со всею очевидностью показывают, что агрессия произошла по вине какого-либо подчиненного начальника, что центральные власти государства «агрессора», узнав об этом, тотчас пресекли действия своего подчиненного, прекратили вторжение, принесли извинения, предложили возмещение, приняли необходимые меры для невозможности повторения таких случаев, — нельзя было бы утверждать, что здесь имеется «акт войны» и что государство, подвергшееся вторжению, может правомерно воспользоваться этим предлогом, чтобы мобилизовать свою армию и двинуться на неприятельскую столицу. Происшедшее событие нисколько не освободило его от точных обязательств, указанных в ст. 12 и сл. Оно было бы свободно от них только оказавшись жертвой агрессии, явной и столь важной, что для него создалась бы очевидная опасность не ответить на агрессию немедленно. В общем, повторяя удачное выражение Локарнского договора, нужно находиться в состоянии необходимой обороны.

Необходимая оборона предполагает применение средств, пропорциональных тяжести нападения, и применение которых оправдывается неотложной опасностью. Если государство, даже и оскорбленное каким-либо инцидентом, не имеющим большего решающего значения, превысило явно эту меру, оно фактически сделалось бы настоящим агрессором и именно против него должны бы были по всей справедливости применяться санкции, предусмотренные в ст. 16.

6. Вопрос о том, когда государство «прибегнет к войне» не является таким образом, столь простым, как это может показаться с первого взгляда, и решение может быть весьма деликатным делом. Это как раз и придает особое значение вопросу о том, кому принадлежит решать о необходимости санкций.

V. Кому принадлежит решать о необходимости санкций?

На этот вопрос договор позволяет дать только один ответ: тот, который так прекрасно резюмирован в четырех строках резолюций 1921 г.:

«Отдельным членам Лиги наций принадлежит определить имеет ли место нарушение Статута. Обязательства, лежащие на членах в силу ст. 16, вытекают прямо из Статута и их выполнение основывается на должной вере в договоры» [1]).

Однако, из этого вовсе нельзя заключить, что каждое государство может действовать по своему усмотрению, принимать какое бы то ни было произвольное решение, не опасаясь иных санкций, кроме санкции общественного мнения.

Если в случае явной агрессии государство отказалось бы применять к виновнику предусмотренные санкции, оно, несомненно, нарушило бы Статут и к нему бы могли бы быть применены положения последнего абзаца ст. 16 [2]).

С другой стороны, если бы государство, под ложным предлогом обращения другого государства к войне против третьей стороны, воспользовалось этим для совершения самому агрессии, оно явно рисковало бы тем, что против него оказалась бы восстановленной вся Лига наций, которая употребила бы экономические и военные санкции, предусмотренные в ст. 16.

2. Таким образом, если сторона действует неправильно или незаконно уклоняется от действия, на нее ложится тяжкая ответственность. Поэтому она весьма заинтересована в том, чтобы иметь возможность гарантировать себя от ошибки в решении, могущей иметь столь тяжкие последствия.

Предполагалось допустить выступление государств только после того, как Лига выскажется сама. Это значило бы оспаривать право, явно принадлежащее государствам согласно Статуту. С другой стороны, предлагали, чтобы государства таким образом согласились отсрочить свое выступление. Подобное соглашение было бы вовсе неприменимым, так как могут наступить такие обстоятельства, когда всякая отсрочка, хотя бы на несколько часов, может создать для государства, подвергшегося нападению, смертельную опасность. Однако, конечно, желательно, чтобы каждый раз, когда это возможно, государства могли руководствоваться в своем решении узаконенным отзывом бесспорно авторитетной инстанции. Не менее ясно, что такой авторитетной инстанцией может быть только Совет, кроме случаев, когда будет иметь возможность обратиться к Собранию.

Резолюции 1921 г. старались обеспечить дачу этого отзыва во всех случаях. Это стремление можно только приветствовать. Однако, относительно рекомендуемых методов, можно привести несколько детальных соображений, из которых некоторые не лишены значения.

3. Было сказано, что каждый случай нарушения Статута, пре-

---

[1]) Четвертая резолюция, принятая Собранием 4 октября 1921 г. (Прим. перев.).

[2]) Об исключении из Лиги наций члена Лиги, нарушившего Статут. (Прим. перев.).

дусмотренный в ст. 16 должен быть срочно внесен в Совет. Резолюции 1920 г. говорили о нарушении Статута в смысле ст. 16, что было безусловно много яснее. Однако, какая бы формула ни была выбрана, можно задать себе вопрос, целесообразно ли объявлять, таким образом, в момент созыва Совета, что Статут уже нарушен и что мир уступил место войне.

Надо со всей настойчивостью повторить, что нормально Совет должен быть собран не для того, чтобы констатировать разрыв, а чтобы его предотвратить. Авторы Статута весьма мудро указали на созыв в ст. 11, а не в ст. 16. Декларация о том, что ст. 16 становится применимой, может в наихудшем случае явиться заключительным актом Совета; нельзя было бы представить, если только Лига не манкирует выполнением своей задачи, чтобы такая декларация явилась бы первым актом Совета и что он будет созван только, чтобы принять то, что непоправимо.

Между первым враждебным актом и действительным обращением к войне всегда пройдет большее или меньшее время. Можно представить случай, когда оно будет исчисляться несколькими месяцами, можно мыслить случай, когда это будет только несколько часов. Постоянной целью усилий Лиги должна явиться такая ее организация, чтобы, как бы ни был короток остающийся срок, Лига всегда имела достаточно времени, чтобы попытаться сделать последний мирный шаг.

Если Совет соберется только после объявления о военных действиях, если он, таким образом, пренебрежет или упустит случай сделать что-либо иное кроме, как вмешательства в войну, вместо того, чтобы охранить мир, то сама военная задача Совета окажется значительно труднее, так как Совету будет нехватать самых важных элементов оценки для решения с полным знанием дела, какое государство действительно нарушило ст. 16 и против кого должна обратиться коалиция всех мирных народов.

4. Созыв Совета при начале инцидента до нарушения Статута будет кроме прочего иметь тот результат, что Совет «изживет» конфликт и окажется в состоянии оценить позиции сторон, измерить, если так можно сказать, степень их доброй воли и даже их добрых намерений. Если во времена переговоров одно из государств было постоянно склонно к принятию мер, предлагаемых Советом во избежание ускорения развития конфликта, если оно приняло арбитраж или медиацию, тогда как другое государство все время отказывалось от всякого соглашения, даже от какой-либо отсрочки, то разве это не будут те обстоятельства, которые как раз помогут в нужном случае установить, кто именно обратился к войне? Здесь дело не идет о том, чтобы воскресить правила протокола, касающиеся определения агрессора[1]).

[1]) Имеется в виду Протокол о мирном разрешении международных споров 2 октября 1924 г. (Прим. перев.).

Здравый смысл — независимо от всяких текстов — помешает обвинить в конфликте ту заинтересованную сторону, которая постоянно старалась его предотвратить.

Даже если все обстоятельства спора способствуют ускорению его развития, то Совет, еще имея в своем распоряжении несколько часов, может вмешаться с пользой и за отсутствием лучшего по крайней мере установить кто ответственен за состояние войны. Если он дает обеим сторонам торжественный совет отвести свои войска, выждать не делая никаких военных приготовлений последнюю попытку примирения, то участвующее в конфликте государство, которое откажет в этом, навлечет на себя весьма важную ответственность и по крайней мере хорошо установленные презумпции, направленные против него.

5. Следует заметить, что во всех случаях, когда Совету фактически приходилось улаживать конфликты, даже после совершения актов, казавшихся имевшими достаточно явственно характер актов войны, созыв производился в силу ст. 11, а не в силу ст. 16. Таким образом, защищаемый выше тезис опирается по крайней мере на авторитетность прецедентов.

Дело идет здесь о гораздо большем, чем о формальном вопросе. Ст. 16 касается опасного случая. Она предписывает ужасные меры для крайнего случая, когда все мирные усилия Лиги окончательно потерпели бы крушение перед преступной волей государства, решившегося на войну. Прибегать к ст. 16 без абсолютной необходимости означало бы усугублять конфликт, вместо того, чтобы его сглаживать. С другой стороны, было бы крайне досадно тщетно обращаться к ст. 16, решившись ее не применять или применять ее для видимости. Сказать, что будут отозваны одни послы во исполнение статьи, формально предписывающей разрыв всех личных отношений, сказать, что постепенно прекратят некоторые торговые отношения, когда текст требует разрыва их всех немедленно, это значит создать почти смехотворное употребление их положения, в котором народы, которым наиболее угрожает опасность, подвергнуться агрессии, находят свою высшую защиту. Это значит опасно ослабить эту статью и одновременно ослабить всю Лигу. Кроме того, неосмотрительно призывать войну, когда есть еще время обеспечить мир.

6. Если ограничить применение ст. 16 случаями, когда ее действительно надо применять, то предложенная в 1921 г. поправка относительно исчисления единогласия [1]) в значительной мере теряет свое значение. В случае, когда государство обнаружило настойчивую волю к нарушению мира, демонстративно не посчиталось со всей Лигой и в довершение всего разорвало самые

[1]) Согласно поправки к ст. 16 при исчислении единогласия в Совете голоса сторон в споре не должны были приниматься в расчет. (Прим. перев.).

торжественные из обязательств, принятых им по отношению к своим сочленам, — предусмотренное в ст. 16 исключение[1]) кажется неизбежным и поэтому не приходится много заниматься вопросом о голосованиях, которые не придется производить.

Однако, отмеченная в 1921 г. трудность могла бы появиться в новой форме, когда дело будет итти о применении ст. 11. Докладчику не принадлежит предлагать здесь решения этого вопроса. Последний, конечно, заслуживает полного внимания со стороны Собрания и Совета.

Следует тоже заметить, что даже при отсутствии формального единогласия, включая членов Совета, втянутых в конфликт, остальные члены будут по крайней мере вправе давать отзывы или советы, авторитетность которых будет неоспорима.

VI. С какого момента надо применять санкции и кто должен их применять?

Сказанное выше позволяет свести к нескольким словам эту часть доклада.

1. Авторы плана 1921 г. предлагали, в известных случаях, смягчить или отсрочить лежащую на членах обязанность применять экономические санкции против государства-нарушителя, если таким образом мог быть лучше достигнут имеющийся в виду результат или если это было необходимо для сведения до минимума опасностей и потерь, которые санкции влекут для тех, кто их применяет. Соглашаются признать, что эти положения несовместимы с теперешним текстом Статута, а поправка, предназначенная их легализовать, не была ратификована. Таким образом, они не могут быть применены. Они к тому же в сильной степени потеряют свое значение с момента признания необходимости прибегать к ст. 16 только в случае достаточно несомненного обращения к войне. Всякая отсрочка действия может тогда иметь только тот результат, что восстановление мира будет замедлено.

2. Так как строго юридически право решения о необходимости санкций принадлежит государствам, то из этого кажется вытекающим, что государства имеют исключительное право эффективного осуществления санкций. Если Совет обязан «рекомендовать различным заинтересованным правительствам тот состав военных, морских или воздушных сил, посредством которого члены Лиги будут соответственно участвовать в вооруженных силах, предназначенных заставить соблюдать обязательства Лиги», то отсюда не следует, что эти вооруженные силы выходят из-под руководства самих членов. Экономические санкции будут

---

[1]) Исключение из Лиги наций членов, нарушивших Статут, предусмотрено в последнем пункте ст. 16. (Прим. перев.).

применяться согласно аналогичных принципов различными государствами, а роль Лиги ограничится рекомендацией мер, способных координировать отдельные усилия и, таким образом, обеспечивать целостность и эффективность действий. В следующей главе этот вопрос будет рассмотрен подробнее.

VII. Как применять санкции?

1. Если обратиться к самому тексту ст. 16, то будет видно, что хотя военные и экономические санкции представляются в этой статье имеющими одинаково обязательный характер для всех государств, то все же неотложность экономических санкций оттенена сильнее, так как формально оговорено, что они должны быть применены немедленно.

С другой стороны, они до крайности широки, так как влекут разрыв всех экономических и финансовых отношений [1]).

Соглашаются признать, что из факта признания совершения виновным членом акта войны против всех прочих членов Лиги не следует, чтобы последние считали себя в состоянии войны с ним. Однако ясно, что эти члены не могли бы уклониться от выполнения обязанности применять некоторые экономические санкции ссылаясь на то, что они составляют акты войны по отношению к государству, против которого они направлены, так как декларация, содержащаяся во второй фразе ст. 16, как раз отрицает за виновным государством право прикрываться тем, что оно находится в состоянии мира с другими членами Лиги [2]).

Таким образом, при нынешнем тексте и при отсутствии каких-либо поправок, нельзя было бы поддерживать то положение, что некоторые экономические и финансовые отношения могут быть сохранены. В этом вопросе нератификация поправок не позволяет принять системы 1921 г.

2. Резолюции 1921 г. правильно предписывают, что «все государства члены Лиги должны принять требуемые подготовительные меры, в особенности законодательного порядка, позволяющие применять без потери времени, необходимые меры экономического давления» [3]). К несчастью это положение очень мало применялось. Может быть такой отрицательный результат частично вызван тем, что 10-я резолюция — по крайней мере видимо противореча той, которую мы провели, — утверждает, что «нецелесообразно принимать заранее и детально решение о

---

[1]) Здесь не имеется в виду касаться ни личных связей, что вызывает меньше замечаний, ни поднятой британской поправкой проблемы, которая кажется решенной. (Примечание де Брукери.) Имеется в виду поправка о разрыве сношений с лицами, проживающими на территории государства, против которого применяются санкции, а не с его гражданами. (Прим. перев.)

[2]) Вторая фраза ст. 16 касается немедленного разрыва всех сношений с виновным государством. (Прим. перев.).

[3]) 19-я резолюция 4 октября 1921 г. (Прим. перев.).

всех экономических, коммерческих и финансовых мерах, подлежащих принятию в каждом случае применения экономического давления». Как нам известно некоторые государства были поставлены в очень затруднительное положение при издавании законов относительно мер, которые сама Лига наций не уточнила.

3. Помимо деталей, которые нельзя регламентировать заранее ввиду бесконечного разнообразия, могущих представиться случаев, следует без сомнения определить некоторые практические правила применения.

Было предусмотрено, что каждый раз при принятии решения о применении санкции «Совет, если он считает это полезным, может воспользоваться помощью технической комиссии, которая будет заседать постоянно, как только акция будет начата» [1]). Можно опасаться, что эта комиссия потеряет много в своей эффективности, если она начнет свои работы по изучению в самый момент действия, т. е. с того момента, к которому она должна была бы их как раз завершить.

Напомним, что с 1920 г. Совет предусматривал образование *постоянной организации*, которой было бы поручено подготовить в благоприятных условиях ту работу, которую теперь собираются заставить эту организацию импровизировать в самый разгар борьбы. Образование постоянного органа горячо оспаривалось, в особенности представителей Франции на I очередной сессии Собрания г. Леоном Буржуа. Он опасался, чтобы постоянный орган как-нибудь не заменил в некоторой мере Совет или не позволил ему переложить на других часть своей ответственности. Хотя и не разделял этих опасений, можно действительно считать не слишком нужным иметь постоянное управление, которое после успешно законченных первых работ, выполняло бы по существу посреднические функции. Однако, представляется ясным, что некоторые работы, *необходимые* для действительно эффективного использования экономического оружия, могли бы быть поручены существующим организациям Лиги.

4. Это представляется тем более необходимым, что рядом с санкциями, предусмотренными ст. 16, надо озаботиться мерами по охране мира, которые Лига должна предусмотреть, согласно ст.ст. 10, 11 и 13.

Конечно, ни один член Лиги не мог бы ссылаться на какие-либо из этих положений, чтобы прибегнуть, даже по просьбе Совета, к актам войны против другого члена, который сам не был бы виновен в незаконной войне; конечно, так же, что ни один из членов не обязан формально принимать все безразлично какие рекомендации, которые могут делаться Советом относительно мирного давления на государство, нарушающего мир без фор-

---

[1]) 7-я резолюция 4 октября 1921 г. (Прим. перев.)

мального обращения к войне. Однако, все члены по меньшей мере обязаны помогать по мере своих сил «принятию мер способных действительным образом оградить мир наций» [1]).

Эти меры могут доходить вплоть до морских демонстраций, вплоть до мирной блокады, до большинства тех мер, которые в резолюциях 1921 г. указаны, как долженствующие быть примененными в первый, если можно сказать, прелиминарный период применения ст. 16.

5. Характер настоящего доклада не позволяет дать в нем план работ, который Лига наций могла бы предпринять в рамках ст. 16, и которые сильно помогли бы государствам принять в свою очередь требуемые от них меры. Тем не менее представляется возможным высказать здесь несколько кратких пожеланий.

а) Практическое осуществление экономической блокады требует обладания огромной массой точных сведений об экономических и финансовых взаимотношений государств. Можно было бы поручить техническим организациям Лиги методически их собирать, согласно плана, который после консультации этих организаций, Генеральный секретарь представит Совету.

б) Можно было бы просить Финансовую организацию Лиги приготовить план взаимной помощи, рекомендованный п. 3 ст. 16.

с) Можно было бы поручить Юридической секции изучить правовое положение, создаваемое эффективной морской блокадой, предписанной ст. 16. Это изучение, кажется, не могло быть произведено до сих пор.

д) В виду того, что опыт показал насколько присутствие компетентных делегатов Лиги наций в месте возможного конфликта, могло, во многих случаях, устранить его опасность, можно было бы заранее приготовить список военных и гражданских экспертов, которые в случае необходимости находились бы в распоряжении Лиги.

е) Можно было бы поручить Юридической секции приготовить работу относительно законодательства, способного облегчить всем государствам применение экономических санкций, исходя из опыта стран, которые уже сделали кое-что в этом направлении [2]).

---

[1]) Фраза из ст. 11 Статута. (Прим. перев.)

[2]) Эти пять предложений были приняты Комитетом Совета в несколько измененном виде на его сессии 1—4 декабря 1926 г. и утверждены Советом 8 декабря 1926 г. и затем частично выполнены. (Прим. перев.)

26. РЕЗОЛЮЦИЯ О РАЗРАБОТКЕ ВОПРОСОВ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРИНЯТАЯ СОВЕТОМ

8 декабря 1926 г.

1. Совет принимает к сведению, что его Комитет придает самое большое значение вопросам, касающимся улучшения сообщений и других льгот, позволяющих быстрое функционирование органов Лиги наций в случаях кризиса не только в том, что касается применения ст.ст. 15 и 16, но, в частности, в связи с применением ст. 11.

Совет присоединяется к этой точке зрения и по предложению своего Комитета просит Генерального секретаря довести до сведения государств членов Лиги наций исследования по этому вопросу, произведенные Комитетом Совета, Комиссией транзита и Генеральным секретариатом, прося государства обратить внимание на пользу того, чтобы правительства членов Лиги наций приняли формальное обязательство облегчать всеми имеющимися в их распоряжении средствами наиболее быстрое и наивозможно более действительное функционирование органов Лиги наций в случаях кризиса.

Совет оставляет до последующей сессии изучение предложений своего Комитета относительно рекомендации Собранию принять резолюцию общего характера, которая освещала бы принцип этого обязательства и составляла бы основу для практических мер выполнения, подлежащих принятию в будущем.

2. Совет просит Генерального секретаря пригласить государства членов Лиги наций благожелательно изучить технические меры, предложенные в докладе Консультативной и технической комиссии сообщений и транзита относительно железнодорожных, воздушных, телеграфных и радиотелеграфных сообщений, представляющих интерес для Лиги наций во время кризиса и принять все необходимые меры, которые им покажутся возможными для облегчения их применения.

3. Совет выражает благодарность Консультативной и технической комиссии сообщений и транзита за выдающуюся работу, которую она представила, и приглашает ее:

а) Представить наивозможно скорее дополнительный доклад о телефонных сообщениях на дальнее расстояние в Европе.

б) Поддерживать контакт со всеми заинтересованными управлениями и организациями для облегчения применения мер, предусмотренных в ее докладе так же, как и наблюдать за тем, чтобы всякого рода сообщения между местом пребывания Лиги наций и различными столицами по возможности постоянно улучшались;

с) Начать немедленно, в сотрудничестве с Генеральным секретарем и в видах наивозможно скорейшего доклада Совету, необходимое изучение, чтобы предоставить в распоряжение Лиги наций собственную радиотелеграфную станцию, достаточной мощности и позволяющую Лиге сообщаться собственными средствами с наивозможно большим числом государств членов Лиги наций.

4. Совет приглашает Генерального секретаря Лиги наций дать ход пожеланиям Комиссии транзита, касающимся Секретариата и, в частности, пожеланиям о составлении таблицы главных телеграфных и радиотелеграфных путей, которые могут быть практически использованы.

5. Совет с удовлетворением принимает к сведению намерение Комитета предпринять изучение известного количества вопросов, возникающих при применении ст. 11, по которым Комитет должен ему представить в дальнейшем подробный доклад. В связи с этим он направляет обратно Комитету Совета предложение, сделанное Совету в пункте «д» доклада Комитета, а именно предложение, имевшее в виду просить государства срочно представить списки военных и гражданских экспертов, из числа которых Совет мог бы назначить своих комиссаров для посылки на места, в случае возможных конфликтов, — прося Комитет Совета представить Совету конкретные предложения по этому поводу в рамках тех работ, которые Комитет предполагает начать.

6. Совет принимает к сведению, что Комитет Совета оставляет за собой право представить впоследствии доклад по ст. 16 и, согласно предложения своего Комитета, просит Генерального секретаря собрать всю документацию относительно работ, которые были сделаны Лигой наций по поводу этой статьи, чтобы предоставить эту документацию в распоряжение ближайшего Собрания Лиги наций, имея при этом, само собой разумеется, в виду, что эта работа будет проделана Секретариатом в духе тех комментариев, которые сопровождали указанное предложение в докладе самого Комитета Совета.

7. Совет просит Генерального секретаря;

а) Систематически собирать точную информацию об экономических и финансовых взаимоотношениях государств, ввиду эвентуального применения ст. 16 Статута и приступить к этой работе, следуя плану, который Генеральный секретарь представит

Совету после консультации с техническими организациями Лиги наций, включая, при необходимости, и Смешанную комиссию;

б) Имея в виду финансовую помощь, предусмотренную ст. 16 Статута, просить Финансовую организацию Лиги наций рассмотреть финляндское предложение, так же как и всякого рода аналогичные меры, для того чтобы притти к установлению плана взаимной финансовой помощи в пользу государства, ставшего жертвой агрессии;

с) Поручить изучить правовое положение, которое возникло бы из применения в мирное время мер экономического давления, предусмотренного ст. 16, в частности посредством морской блокады;

д) Поручить изучить законодательство, могущее облегчить государствам применение экономических санкций, — исходя из опыта стран, которые уже что-либо сделали в этом направлении.

8. Совет, согласно предложения своего Комитета, отсылает обратно Подготовительной комиссии финляндское предложение, имеющиее в виду специальные соглашения, посредством которых можно было бы компенсировать уменьшение вооружений, на которые согласились бы государства, находящиеся, вследствие своего географического положения или иных исключительных обстоятельств, в относительно неблагоприятных условиях.

27. ДОКЛАД КОМИТЕТА ТРЕХ О ПРИМЕНЕНИИ ст. 11, ОДОБРЕННЫЙ КОМИТЕТОМ СОВЕТА

15 марта 1927 г.[1]

I. Введение

а) Комитету не было поручено ни давать аутентичное толкование ст. 11 Статута, ни даже вырабатывать полный процессуальный кодекс по применению этого постановления. Его роль ограничивается некоторыми рекомендациями относительно тех мер, которые он считает пригодными и действительными для приведения в исполнение положений названной статьи. Следующие ниже рекомендации исходят из:

1. прецедентов;
2. предыдущих решений Собрания и Совета;
3. обсуждения как в этих коллегиях, так и в различных комиссиях, учрежденных Лигой наций.

Само собой разумеется, что все меры, о которых будет говориться ниже, указаны лишь в качестве примерных и что Комитет никоим образом не стремится умалять или оспаривать значение тех мер, о которых бы он прямо не упомянул. Нельзя заранее уложить в жесткие рубрики бесконечно изменчивые события международной политической жизни. Нельзя ограничивать резолюциями, рекомендациями или пожеланиями те широкие права, которые вытекают для Лиги из ее основной обязанности, а именно — действительно ограждать мир наций. Среди рекомендуемых мер можно найти такие, которые, вследствие того, что они были благожелательно встречены, вследствие достигнутых при предшествующем их применении результатов, покажутся особенно действительными. Их список, несомненно, будет удлиняться по мере того, как будет увеличиваться приобретенный опыт.

б) Если меры, подлежащие принятию в силу п. 1 ст. 11 особенно интересуют некоторые государства, не являющиеся членами Совета, то эти государства в силу п. 5 ст. 4 должны быть приглашены к участию в заседании Совета. Следует заметить, что

---

[1]) Этот доклад бы принят Собранием 26 сентября и Советом 6 декабря 1927 г. в качестве необязательного руководства для Совета.

процедура, начатая в силу ст. 11, не исключает вовсе ту, которая применялась бы в силу других положений Статута. Когда Британская империя внесла в Совет вопрос об Аландских островах, то это имело место на основании ст. 11; последнее нисколько не помешало Совету объявить себя компетентным в силу п. 4 ст. 4 и применить в то же время, насколько было только возможно, ст.ст. 12, 15 и 17.

Из этого вытекает, что если одна из мер, способных сохранить мир, принята Советом в силу положений ст. 15, то, при исчислении единогласия, голоса представителей сторон не будут применяться в расчет в том, что касается этой меры. Само собой разумеется, что доклад, о котором идет речь в п. 6 ст. 15, может заключать в себе все рекомендации, которые Совет будет считать пригодными для разрешения спора и предотвращения разрыва.

с) Если случится, что угроза войны не является следствием спора, подпадающего под ст. 15, то все же ничто не мешает членам Совета, не замешанным непосредственно в конфликте, сделать рекомендации, моральное значение которых не преминет быть значительным.

д) В силу ст. 11 всякая война или угроза войны объявляются непосредственно затрагивающими всю Лигу и Лиге поручено принимать всякие меры, могущие действительным образом оградить мир наций.

Если нет угрозы войны, но имеются некоторые обстоятельства, угрожающие нарушить доброе согласие между народами, от которого зависит мир, то каждый член Лиги наций может обратить на это обстоятельство внимание Собрания или Совета, чтобы дать Собранию или Совету возможность рассмотреть, что эвентуально можно было бы предпринять для восстановления этого международного доброго согласия.

II. Случаи, когда угроза войны не существует или не носит неотложного характера

а) Совет рассмотрит случай на собрании, если нужно, специально для того созванном, на которое будут приглашены стороны в споре.

б) Совет может просить какую-нибудь организацию или даже какое-либо назначенное им лицо, начать перед сторонами согласительную деятельность.

с) Равным образом Совет может предложить передать вопрос на арбитраж или на судебное разбирательство, согласно положениям ст. 13 Статута.

д) Если имеются сомнения относительно фактической стороны спора, то на место может быть отправлена комиссия Лиги наций для точного определения того, что произошло, или того,

что может произойти. Разумеется, что эта комиссия не может отправиться на территорию государства, без согласия государства являющегося стороной в споре, которому принадлежит территория, о которой идет речь.

е) Если Совет сочтет это необходимым для выполнения своей задачи, он будет иметь возможность либо в известных подходящих случаях запросить отзыв Постоянной палаты, либо в случае наличия каких-либо особых обстоятельств запросит подобное разъяснение у комиссии юристов, им назначенных.

III. Случаи неизбежной угрозы войны

а) Все должно быть сделано для созыва Совета в строго минимальный срок. Комитет напоминает по этому поводу рекомендации, которые он формулировал в своем предыдущем докладе по вопросам такого порядка 4 декабря 1926 г.

б) Было бы полезно, чтобы даже еще до заседания очередной председатель Совета послал сторонам телеграммы с приглашением воздержаться от всяких враждебных действий. Характер этой просьбы должен будет, конечно, варьировать в зависимости от обстоятельств.

Если ввиду исключительных обстоятельств, Генеральный секретарь полагал бы, что очередной председатель лишен возможности применять распорядительные меры, то Генеральный секретарь будет иметь право просить того из бывших председателей, кто наиболее недавно перед этим оставил должность и кому оказалось бы возможным выступить от имени Совета.

с) Как только Совет соберется, он, без сомнения, будет настойчиво стараться в устной форме убедить представителей спорящих наций в важности избежания нарушения мира.

д) Более того, Совет будет наблюдать за тем, что существующее положение не было нарушено таким образом, которое могло бы усугубить или усилить разногласие и тем самым помешать мирному разрешению конфликта. В этих целях он может указать сторонам, от каких передвижений войск, мобилизационных операций и других мер того же рода он рекомендует им воздерживаться. Могли бы быть также рекомендованы аналогичные меры промышленного, экономического или финансового порядка. Совет будет просить стороны известить его в самый кратчайший срок, который он эвентуально определит, — об их согласии на это.

Детали этих мер, а равно их характер, зависят, очевидно, от всей совокупности обстоятельств конфликта. Следует отметить, что в некоторых случаях, которыми Совету приходилось заниматься, он указывал с той и с другой стороны нейтральную зону, из которой стороны в споре были приглашены вывести свои войска.

е) Чтобы отдать себе отчет о том, каким образом эти меры будут выполнены и чтобы быть в курсе событий, Совет будет иметь возможность посылать представителей на место. Генеральный секретарь, должным образом уполномоченный Советом, будет вести списки экспертов, политических, экономических, военных и т. п., установленные на основе списков, полученных от государств, членов Лиги наций, а равно и предложения услуг, которые ему будут прямо сделаны. Эти списки, разбитые по категориям, Генеральный секретарь будет держать в распоряжении Совета, который в случае кризиса будет иметь перед собой фамилии подходящих экспертов. Совет будет иметь возможность, кроме того, обращаться в этих целях к дипломатам, находящимся по соседству и представляющим государства, не замешанные в конфликте.

ф) Если одна из спорящих сторон не сообразуется с мнением и рекомендациями Совета, то Совет рассмотрит какие меры надо будет принять. Он может официально выразить свое неодобрение; он может рекомендовать членам Совета отозвать всех своих дипломатических представителей, аккредитованных при этом государстве, или некоторые категории дипломатических представителей. Он может также принять более строгие меры.

г) Если виновное государство упорствует в своих приготовлениях или враждебных актах, то можно принять против него новые меры предупреждения, как-то, например, морская демонстрация. Такого рода демонстрации применялись в прошлом. Возможно, что могли бы быть применены воздушные демонстрации в разумных пределах. В зависимости от случая, могут показаться желательными и другие меры.

IV. Общие замечания

а) Кроме того, следует отметить, что очень общее выражение ст. 11 «меры, способные оградить мир наций», дает возможность предпринимать все действия, которые не влекут за собой обращения к войне против упорствующего государства. Те из мер, которые были указаны выше, приводились только в качестве примеров. Обстоятельства могут, однако, привести к изменению порядка их применения.

б) Само собой разумеется, что при применении всех рассмотренных выше мер Совет не будет упускать из виду разницы между п. 1 ст. 11, имеющей в виду угрозу войны, и п. 2, имеющим в виду обстоятельства, грозящие нарушить доброе согласие между нациями.

с) Члены Лиги наций, не представленные в Совете, должны держаться в курсе каждой из рекомендованных выше мер. В подлежащем случае они могут быть приглашены сотрудничать с Со-

ветом, либо путем посылки каждому из них сообщения, либо путем созыва специальной сессии Собрания.

д) В случае конфликта между государствами членами и не членами или между государствами не членами ст. 11 будет применяться Советом в духе приведенных выше замечаний, с учетом обстоятельств каждого случая.

е) Если, несмотря на все рекомендованные выше меры обращения к войне все-таки будет иметь место, вероятно, что эти меры позволят определить, которое из государств является агрессором. В этом случае можно будет выполнить более быстрым и действительным образом постановления ст. 16.

Резолюция Совета от 7 июня 1928 г.

«1. Совет полагает весьма желательным, чтобы в случае внесения вопроса на рассмотрение Совета заинтересованные правительства приняли все необходимые и полезные меры для воспрепятствования на своих соответственных территориях всему, что было бы способно повредить рассмотрению или урегулированию вопроса Советом.

2. Когда Совету направлена просьба о расследовании или когда спор был внесен в порядок дня со ссылкой на п. 2 ст. 11 или другие статьи Статута, как-то: ст.ст. 13 или 15, Генеральный секретарь немедленно обратится к заинтересованным сторонам, чтобы обратить их внимание на текст вышеприведенной резолюции (№ 1), прося от имени Совета не отказать незамедлительно сообщить их ответ, для извещения Совета, с указанием принятых мер».

Предложение, принятое Советом 21 января 1935 г.

«Я предполагаю, что каждый раз, когда Совет желает войти в обсуждение дела, чтобы начать согласительную процедуру, это будет сводиться к признанию применимости к заявлению п. 2, ст. 11. Поэтому, когда Совет полагает, что в определенном случае эта статья применима, он должен это прямо объявить. Таким образом, по-моему, надо, чтобы в момент начала согласительной процедуры Совет рассматривал вопрос и заявлял, что п. 2 ст. 11 применяется к представленной жалобе».

28. ДОКЛАД О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ, КОТОРОЕ ВЫТЕКАЛО БЫ ИЗ ПРИМЕНЕНИЯ В МИРНОЕ ВРЕМЯ МЕР ЭКОНОМИЧЕСКОГО ДАВЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ В ст. 16 СТАТУТА, В ЧАСТНОСТИ, ПОСРЕДСТВОМ МОРСКОЙ БЛОКАДЫ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГЕНЕРАЛЬНЫМ СЕКРЕТАРЕМ ЛИГИ НАЦИЙ

17 мая 1927 г.

Решением от 8 декабря 1926 г. Совет поручил Секретариату составить доклад «о правовом положении, которое вытекало бы из применения в мирное время мер экономического давления, предусмотренных в ст. 16 Статута, в частности посредством морской блокады».

Для целей настоящего доклада нет необходимости обсуждать вопрос о том, каковы могут быть полностью и целиком правовые обязательства, лежащие на членах Лиги наций в отношении принятия мер для применения санкций.

Достаточно отметить, что в резолюциях, принятых Собранием 4 октября 1921 г., члены Лиги наций показали, с одной стороны, что каждое государство член имеет право суждения о наступлении для него необходимости применения санкций, но что это государство должно разрешить этот вопрос в свете тщательного толкования своих обязательств, вытекающих из Статута (резолюция 4); с другой стороны, имеется заинтересованность в том, чтобы Совет принял решение об этих мерах и их регулировал.

Настоящий доклад считает признанным принцип, что в действительности данная статья может получить применение только при посредстве предварительной рекомендации Совета и соответственно директивам последнего, исходя из того, что нельзя было бы потерпеть, чтобы член (или группа членов) действовал на свой страх, вопреки общему настроению Лиги.

Поставленный Советом вопрос может быть точнее формулирован следующим образом: в какой мере возможно членам Лиги наций, кроме государства, подвергшегося нападению державы, нарушившей Статут, применять без обращения к войне экономические санкции, предусмотренные в ст. 16, в частности посредством морской блокады, не нарушая прав, принадлежащих по международному праву:

а) самому государству, нарушившему Статут;
б) другим членам Лиги;
с) третьим державам.

Вопрос о пределах законного применения санкций без обращения к войне рассматривается ниже по каждой из вышеупомянутых категорий государств. Здесь можно отметить, что с юридической точки зрения существование состояния войны между двумя державами зависит от их намерений, а не от характера их действий. Таким образом меры принуждения, как бы жестки они ни были, не предназначенные для создания состояния войны и не рассматриваемые державой, к которой они применяются, как создающие состояние войны, не устанавливают юридически взаимоотношений воюющих между заинтересованными державами. То же, казалось бы, имело место даже и тогда, если в случае, указанном выше в качестве возможного в рубрике «с», третьи страны сочли необходимым определить свое собственное поведение, исходя из той точки зрения, что состояние войны существует. Международное право не содержит какого-либо общего правила, согласно которому применение экономических санкций создавало бы автоматически состояние войны.

Приведя эти соображения, мы можем теперь изучить три различные случая, имеющиеся в виду под рубриками «а», «б» и «с».

а) Взаимоотношения между членами, применяющими санкции, и государством, нарушившим Статут

Государство, нарушившее Статут, может быть либо членом Лиги, к каковому ст. 16 прямо применима, либо государством, не являющемся членом, к каковому положения названной статьи применимы в силу ст. 17. Статья может применяться к государству, являющемуся не членом, по крайней мере, по двум следующим соображениям:

1. Потому, что, приняв обязательства, лежащие на членах Лиги в целях разрешения спора с государством членом или не членом, принявшим названные обязательства, он обратился к войне со своим противником, вопреки положениям ст.ст. 12, 13 и 15 (ст. 17, п. 1) [1].

---

[1]) Совет определяет условия приглашения государства принять обязательства, лежащие на членах Лиги, и может изменить способ применения ст.ст. 12—16; однако, презюмируется, что Совет не примет никакого решения, способного ослабить эти статьи. Наоборот, можно расчитывать, что он будет стремиться распространить на все стороны в споре полностью и всецело обязательства и гарантии Статута. В случае спора между двумя государствами, не являющимися членами, теоретически возможно, что одно из них принимает обязательства, лежащие на членах Лиги, а другое отказывается от этого; в этом случае мало вероятно, чтобы условия установленные Советом, предоставляли бы этому последнему государству защиту, обеспеченную положениями ст. 16. (Примечание в тексте доклада.)

2. Потому, что оно отказалось принять обязательства членов Лиги для разрешения спора с государством членом и прибегло к войне против этого члена (п. 3 ст. 17).

Положение различно в зависимости от того, является ли государство, нарушившее Статут, членом Лиги, или приняло обязательства, лежащие на членах Лиги, делая этим применимыми ст.ст. 12—16, или же дело идет о государстве, не являющемся членом, не принявшем этих обязательств. В первом случае данное государство признало заранее, что его выступление будет рассматриваться, как акт войны против членов Лиги, на которых он эффективно не нападает, и повлечет применение санкций, предусмотренных ст. 16. Во втором случае оно только действует, прекрасно зная, что названные члены согласились между собою рассматривать его действия, как акт войны и применять санкции.

Все же в обоих случаях члены Лиги, не подвергающиеся нападению, если они совершенно добросовестно считают, что ст. 16 применима, — обязаны, в силу своих обязательств как по отношению к государству, подвергшемуся нападению, так и по отношению друг к другу считать государство агрессора совершившим акт войны против них самих и подлежащим санкциям. Казалось бы, что таким образом указанное различие не могло бы повлечь, с точки зрения членов Лиги какое-либо различие в мерах, подлежащих принятию против государства агрессора, или чтобы можно было, не отрицая законности п. 3 ст. 17 Статута, оспаривать правомерность принятия во втором случае всякого рода мер, которые могут быть законно приняты в первом случае. Во всяком случае, международное право не считает неправомерным заключение или применение договоров об оборонительном союзе, влекущих обращение всех сторон к войне против государства, нападающего на одну из них. Казалось бы, что тем более по отношению к государству агрессору не совершается ничего незаконного в случае соглашения оказывать государству, подвергшемуся нападению, помощь посредством мер, не влекущих обращения к войне, или в случае эффективного применения названных мер. Можно добавить, что положения Статута могут претендовать на более высокую степень законности, чем любой договор об оборонительном союзе, ввиду того, что они составляют обязательства, взаимно принятые по отношению друг к другу значительным большинством государств с единственной целью обеспечить мирное разрешение международных споров.

Если высказанное в предыдущем пункте мнение обосновано, из этого вытекает, что государство не имеет законного права требовать, чтобы члены Лиги формально обратились к войне до того, как принять какую-либо из экономических мер, предусмотренных в ст. 16. Следовало бы несомненно сделать оговорку относительно постановлений договоров и правовых норм, применимых даже во время войны; однако, помимо этой оговорки

трудно пытаться утверждать, что меры, подлежащие принятию в силу данной статьи, должны сообразоваться с легальными пределами прав агрессора, вытекающими либо из договоров, либо из других источников. С другой стороны, можно сказать, что государство агрессор, если только оно не является государством не членом, не принявшим обязательств Статута, легально вынуждено считать всякое применение санкций ст. 16 без обращения к войне, как бы суровы они ни были, совместимым с сохранением мира между ним и членами Лиги, применяющими санкции. Этот довод покоится на том соображении, что государство агрессор согласилось, что нарушение Статута как то, которое он совершил, должно иметь результатом санкции, которым оно подвергается. Все же этот аргумент имеет только теоретическое значение. Он только устанавливал бы, что обращаясь к войне против членов, применяющих санкции, агрессор совершил бы новое противозаконие, которое прибавилось бы к противозаконию, первоначально совершенному при обращении к войне против государства, на которое он напал. Все же то обстоятельство, что война незаконно начата, не нарушает, при современном состоянии международного права, прав воюющих, как таковых. Поэтому вопрос о соблюдении известных ограничений принятых мер предоставляется вопросом политики, а не вопросом права. Если они ограничиваются более узкими рамками, то без сомнения будет больше шансов, что государство агрессор не будет рассматривать их как повод к войне. Все же ясно, что акт, который нормально не приводит сам по себе к активным военным действиям между двумя государствами, меняет свой характер, когда он составляет один из элементов объединенного действия, предпринятого известным числом государств против одного из воюющих. Так же ясно, что позиция государства агрессора будет в конечном счете продиктована не юридическими соображениями, а тем, что он считает своим собственным интересом. В самом деле, не существует никаких средств помешать государству агрессору сделать из мер, принятых во исполнение ст. 16, случая обращения к войне против государств, применяющих эти меры. Члены Лиги или некоторые из них могли бы еще проводить политику отказа, поскольку это их касается, в признании себя состоящими формально в войне с государством агрессором. Их поведение, очевидно, будет диктоваться ходом событий, потребностями их собственной обороны и потребностями их совместной политики.

б) Взаимоотношения между самими членами Лиги

Необходимо, по крайней мере, в теории, различать случай, когда член Лиги применяет санкции, и случай, когда член Лиги не считает, что ст. 16 применима.

Казалось бы, что данная статья налагает на члена Лиги, считающего, что казус федерис наступил, не только обязанность приятия мер самим, но также и обязанность признания законности мер экономического давления, принятых в рамках предписаний статьи, другими членами Лиги, хотя бы эти меры наносили ущерб его интересам и нарушали его права, уважение к которым он в обычное время имеет основания требовать. В частности, согласно статье в ее первоначальной форме и как она имеет силу до сих пор, государства члены прямо признали, что государства, применяющие санкции, должны «прекратить все финансовые, коммерческие или личные сношения между гражданами государства, нарушившего Статут, и гражданами всякого иного государства, члена или не члена Лиги» (п. 1). В то же время они обязаны «оказывать друг другу взаимную поддержку при применении экономических и финансовых мер, подлежащих принятию в силу настоящей статьи, чтобы сократить до минимума потери и невыгоды, которые могут отсюда проистекать» (п. 3).

Этих положений достаточно, чтобы отказать члену, индивидуально применяющему санкции, в праве претендовать на то, что он в единственном числе правомочен прекратить сношения своих собственных граждан и граждан государства, нарушившего Статут, или чтобы определять степень этого разрыва сношений; указанные положения обязывают обратиться для указанного разрыва сношений к другим членам при всех мерах, предусмотренных в статье, о которой идет речь.

Несмотря на вмешательство Совета, которое презюмируется (см. второй абзац настоящего доклада) и при всей надежде на то, что такой случай не представится, теоретически возможно, что член откажется участвовать в санкциях, заявляя, что он не считает, что казус федерис имеет место. Приобретает ли он тем самым право на тот же режим, как и третьи державы, вопрос о которых рассматривается ниже под рубрикой «с»? Можно доказывать, что государство, являющееся членом, не обязано признавать за другими членами право применения ст. 16, если только оно само не считает, что Статут был нарушен. Эта теза представляется необоснованной. Хотя вопрос и может быть спорным, наиболее удовлетворительным решением является то, согласно которому государство член, хотя и имея право решения в том, что его касается, произошло ли нарушение Статута, дающее основания для применения ст. 16 и обязывающее его применять названную статью, обязано, в качестве участника данной статьи, признать за другими государствами членами право считать со своей стороны, что нарушение Статута имело место и прервать сношения между виновным государством и гражданами и территориями всех других государств, включая граждан и территории самого этого члена. Если данная теза обоснована, то член, отказывающийся применять санкции, все же подвергается опасно-

сти понести потери без права на помощь других государств членов, согласно цитированным выше положениям п. 3 статьи, и рискует, выполняя свой юридический долг, т. е. соглашаясь на меры, затрагивающие своих собственных граждан и свою территорию, вызвать военные действия со стороны государства, нарушившего Статут. В действительности положение этого государства не предусмотрено прямо в ст. 16, которая, кажется, исходит из надежды, что члены Лиги будут фактически единодушны.

Хотя, как это отмечается далее в рубрике «с», меры экономического порядка ст. 16 представляют собою максимальные меры, на право применения которых члены Лиги претендовали бы в случае, если бы они заявили себя находящимися в состоянии войны с государством, нарушившим Статут, однако, теза, по которой член Лиги мог бы законно воспрепятствовать применению целиком этих мер, при отсутствии состояния войны, не вытекает необходимо из текста статьи и во время предшествующих дискуссий по данному вопросу не поддерживалась компетентными органами Лиги: наоборот, она даже кажется несовместимой с мнением, единогласно высказанным членами Лиги в резолюциях Собрания 1921 г.

Таким образом, можно заключить, что неукоснительное применение экономических санкций данной статьи без обращения к войне, возможно без нарушения и прав членов, применяющих санкции, и (вероятно) членов, которые не считают, что Статут был нарушен.

Что касается возможного действия постановлений договоров, заключенных между членами Лиги, в частности постановлений, содержащихся в конвенциях относительно транзита и в конвенциях об установлении международных уний или иных способов международного сотрудничества, согласно каковых постановлений член Лиги обязан в мирное время облегчать сообщения между другими членами и государством агрессором, можно заметить, что в Статуте ясно выражено намерение не допускать нарушения положений Статута положениями других договоров (ст. 20). Конечно, было бы осторожно, как это обычно делалось в конвенциях, заключенных под эгидой Лиги, чтобы члены включали бы во всякий договор, сторонами в котором они являются, условие, резервирующее права, которые им принадлежат, и обязанности, которые на них лежат в качестве членов Лиги.

Может быть следовало бы сделать оговорку по поводу одного вопроса второстепенного значения, который к тому же казалось бы не должен был возникать на практике. Первоначальный текст п. 1 ст. 16 мог бы быть истолкован, как признающий законность мер, принимаемых членом Лиги для воспрещения, даже на территории другого государства члена Лиги, всех сношений между гражданами государства, нарушившего Статут, и

своими собственными гражданами или гражданами всякого иного государства. В резолюциях 1921 г. Собрание сочло, что для разрыва сношений критерием должно быть местожительство, а не гражданство.

Окончательная форма, которая, по мнению Собрания, должна была бы быть придана положениям, о которых идет речь, указана в поправке, выработанной в 1924 г.; согласно этой поправки местожительство является критерием во всех случаях, но члены Лиги все же вправе применять критерий гражданства, если они считают это целесообразным. Представляется ясным, что статья, как в своем первоначальном виде, так и с предложенной поправкой, не должна была бы толковаться, как требующая или разрешающая меры, предназначенные оказать свое действие на территории другого государства и имеющие такой характер, который делал бы их несовместимыми либо с суверенным правом названного государства регламентировать поведение лиц, находящихся на его собственной территории, либо с каким-либо ограничением международного права, могущим затрагивать рамки, в которых государство может воспрещать под угрозой санкций уголовного порядка совершение каких-либо действий вне пределов собственной территориальной юрисдикции (ср. ниже п. 3 раздела «с»).

с) Положение в отношении «третьих стран»

Под «третьими странами» понимаются государства, не участвующие в агрессии (обращение к войне), вызывающей санкции, и не являющиеся членами Лиги. Именно в отношении этих государств применение экономических санкций возбуждает наиболее деликатные юридические вопросы, в частности, о применении санкций без объявления о состоянии войны с государством агрессором.

Третья держава не связана каким-либо договорным обязательством, согласно которого она должна была бы согласиться на меры, предусмотренные ст. 16 Статута, и в силу принципа «договоры третьих не причиняют ни вреда, ни пользы» применение Статута не могло бы строго юридически затрагивать тем самым прав, принадлежащих названной державе либо в силу общих принципов международного права, либо в силу договоров, в отношении поддержания сношений между ее гражданами и гражданами государства агрессора[1]).

---

[1]) В подтверждение того положения, что ст. 16 не могла бы быть предназначена затронуть права третьей державы, эта последняя могла бы разумно заметить, что для смягчения невыгод, могущих последовать для нее в результате мер, затрагивающих ее граждан и ее территорию при споре, в котором она не является стороной, не предусмотрено никаких положений, аналогичных тем, которые п. 3 ст. 16 члены Лиги установили касательно их отношений между собою. (Примечание в тексте доклада.)

С другой стороны, так же не может считаться, что Статут возлагает на членов Лиги обязанность нарушения прав третьих держав. Правда, что ст. 16 в своих положениях (п. 1), предусматривающих абсолютную изоляцию агрессора от остального мира, ставит граждан и территорию третьей державы в то же положение, что и членов Лиги. Все же нужно допустить, что договор должен толковаться с оговоркой прав, признанных международным правом за третьими державами. Кроме того, эти положения составляют часть максимальных мер, подлежащих принятию в силу данной статьи, т. е. составляют часть мер, включающих объявление войны и применение вооруженных сил против государства агрессора; применяемые при этих условиях они могут считаться выражением самой жесткой политики экономического давления, совместимой с законами войны. Ни одно из положений данной статьи не делает из строгого применения этих мер обязанности членов Лиги, когда их политика состоит в применении этих мер давления без формального обращения к войне.

Таким образом, осторожно сделать вывод, что принимая экономические санкции ст. 16 без обращения к войне, члены Лиги должны уважать полностью права третьих держав.

С другой стороны, не надо упускать из виду, что, принимая меры, предусмотренные в ст. 16, члены Лиги не преследуют и не защищают своих собственных индивидуальных интересов, но что они, несмотря на потери и невыгоды, проистекающие для них самих, выполняют договорное обязательство, имеющее целью поддержание всеобщего мира благодаря мирному разрешению международных споров; не надо также забывать, что успех Лиги наций в деле осуществления этой политики мирного разрешения и успешность ее усилий, делаемых для того, чтобы заставить принять этот способ разрешения государствами, отказывающимися ему следовать, являются вопросами, в которых сама миролюбивая третья держава может считаться заинтересованной. Таким образом, нет необходимости презюмировать, что когда представится такой случай, третьи державы неизбежно займут ту же позицию относительно прав, принадлежащих им по международному праву, которую можно было бы ожидать, что они займут в случае войны или обращения к мерам экономического давления без объявления войны со стороны какого-либо государства или группы государств, преследующих свои индивидуальные интересы перед другим государством или другими государствами. Хотя было бы опасно полагаться, в теории и предвосхищая события, на эту возможность, тем не менее следует считать возможной, что третьи державы, даже если не удастся добиться сотрудничества с ними в активной форме, признают изменение традиционных правил международного права, необходимость которых мог бы показать опыт, ввиду эффективного применения ст. 16.

Предложенные в предшествующем абзаце соображения, согласно которым члены Лиги были бы вправе надеяться, что третьи державы могут занять благожелательную позицию по отношению к их политике, подкрепляются двумя следующими фактами: в первую очередь, если только дело не идет о государстве, не являющемся членом Лиги, не принявшим обязательств Статута, государство агрессор в силу того, что оно первоначально обратилось к войне, нарушило договорные обязательства и, следовательно, совершило противозаконное действие; во-вторых, меры, примененные к названному государству, явятся мерами, которые оно само признало подлежащими применению в такого рода случае. Тем не менее эти обстоятельства не меняют правового положения третьих держав, ввиду того, что права воюющего по отношению к нейтральному не зависят от правомерности или неправомерности поведения воюющего при обращении к войне.

Если допустить, что третья держава будет добиваться до последнего предела всех прав, которые она может основывать на международном праве, как оно существовало до Статута, то ясно, что невозможно указать с уверенностью и в деталях меры, которые были бы сочтены названными державами нарушающими их права. Все же казалось бы нужно было бы выдвинуть следующие предложения по данному вопросу в целом.

1. Меры, принятые членом Лиги в пределах собственной территории и по отношению к собственным гражданам

1. Не представляется, чтобы третья держава имела юридически право выдвинуть возражения в случае, когда член Лиги принял бы по отношению граждан государства агрессора, поскольку они проживают или осуществляют свою деятельность на территории этого государства члена Лиги, меры, прерывающие их сношения с территорией или гражданами третьей державы. Действительно меры такого рода были бы приняты членом Лиги в порядке осуществления своего территориального суверенитета, чтобы сообразоваться с договорными положениями, о которых третья держава и ее граждане были вполне осведомлены, и чтобы защитить интересы, которые он считает жизненными. Конечно, следовало бы, чтобы граждане третьей державы не подвергались каким-либо потерям, которых можно избегнуть, и стремление избежать подобного рода потерь могли бы поднять сложные вопросы экономического или юридического порядка, которые потребовали бы углубленного изучения. Последняя поправка к п. 1 ст. 16 естественно признает отсутствие обязанности прекращения взаимоотношений между гражданами государства агрессора, проживающими или осуществляющими свою деятельность на территории государства члена Лиги, и другими лицами, прожи-

вающими или осуществляющими свою деятельность на названной территории.

2. Член Лиги закроет свои границы для всех сношений с государством агрессором. В той мере, в которой его территория граничит с территорией государства агрессора, государство член прервет тем самым сношения третьей державы с государством агрессором через свою территорию. Если государство член не имеет общих границ с государством агрессором, он тем не менее может воспретить транзитные сообщения через свою территорию по назначению в это государство. Ни та, ни другая из этих мер не представляется нарушающей никаких прав, которыми обладает третья держава в силу общих принципов международного права, но могут нарушать специальные положения, содержащиеся в транзитных или других конвенциях. Таким образом, важно, как это вообще делается в конвенциях, заключенных под эгидой Лиги наций, чтобы все акты такого рода содержали положения, оговаривающие права и обязанности, вытекающие из Статута для членов Лиги.

3. В той мере, в которой граждане государства члена Лиги проживают на территории третьей державы или осуществляют там свою деятельность, ясно, что государство член не должно применять к ним никаких положений, нарушающих права, принадлежащие третьей державе в пределах ее территории. Может возникнуть коллизия, если принятые меры нарушат принципы, которые по мнению третьей державы должны были бы определять условия, в которых государство вправе воспретить под угрозой санкций уголовного порядка действия, совершенные за пределами своей собственной территориальной юрисдикции. На практике различные государства домогаются этих прав в неодинаковой степени и нельзя было бы сказать, чтобы точные пределы были окончательно установлены.

4. В вышеприведенном пункте имелась в виду сухопутная территория в собственном смысле государства члена Лиги. С оговоркой обязательств, принятых по отношению к третьей державе в силу конвенций относительно транзита и других конвенций (ср. выше п. 2), аналогичные принципы представляются применимыми в отношении портов. С другой стороны, домогательство права вмешательства в отношении судов третьей державы, следующих через территориальные воды государства члена, может быть сочтено третьей державой противоречащим признанному праву мирного прохода в этих водах.

2. Меры, применимые вне территориальной юрисдикции государства члена Лиги

Под такого рода названием должны быть рассмотрены меры, подлежащие принятию на море.

Если состояние войны против государства агрессора было

объявлено членами Лиги, ст. 16 представляется имеющей в виду все меры, совместимые с законами войны. Если члены Лиги не поддерживают того положения, что состояние войны существует, и не могут домогаться всей полноты прав, признанных за воюющими по отношению к третьим державам в силу общих принципов международного права, то средством, которое можно считать имеющимся в их распоряжении на основании предшествующей международной практики, является так называемая «мирная блокада», специально имеющейся в виду в вопросе, поставленном Советом.

Данный предмет не был упомянут в предшествующей части доклада, так как полагают, что все меры мирной блокады, которые члены Лиги вероятно применяли бы к судам и грузу других членов Лиги в соответствии с принятой ими обязанностью заставить прекратить сношения с государством агрессором, но в то же время оказывать друг другу помощь для сокращения до минимума потерь и невыгод, вытекающих для них самих из этих мер (ст. 16 пп. 1 и 3), — входили бы, конечно, в число лежащих на членах Лиги обязанностей терпеть необходимые последствия применения санкций, предусмотренных в ст. 16. Следовательно, на практике не возникло бы никаких трудностей с точки зрения прав членов Лиги.

Положение иное в отношении третьих держав, связанных только обыкновенными правилами международного права. Меры, могущие быть принятыми, должны были бы быть тщательно изучены, учитывая прецеденты и декларации по поводу своих правовых концепций, сделанные отдельными государствами, не являющимися членами Лиги. Изучение этих прецедентов и высказанных мнений было произведено членом Юридической секции Секретариата г. Жиро; оно приложено к настоящему докладу, но не претендует ни на полноту, ни на убедительность.

Конечно, было бы неосторожно пробовать определить положительно и заранее по отношению к третьим державам меры, которые члены Лиги могли бы счесть себя юридически вправе принять в форме мирной блокады. Не только существующее право неопределено, но неизвестно также в какой мере третьи державы были бы или не были склонны принять ограничительное толкование существующего права в плоскости его применения к специальному и беспрецедентному случаю мирной блокады, применяемой в силу ст. 16 Статута. До войны 1914—1918 гг. имелась тенденция признавать, что мирная блокада, установленная в интересах международного порядка известным числом держав, обладала в значительно более высокой степени, чем блокада, служащая частным интересам известных государств, правом считаться институтом международного права: блокада же, установленная в силу ст. 16, в самом полном смысле, относится к тем, которые входят в первую категорию.

Представляется возможным закономерно вывести из практики и доктрины международного права до войны 1914—18 гг., что мирная блокада, введенная в силу ст. 16 Статута с соблюдением известных условий и пределов, явилась бы мерой, юридическая действительность которой должна была бы быть признана третьими державами. Чтобы быть таким образом признанной третьими державами, представляется, что блокада в отношении ее нотификации и ее эффективного характера должна была бы сообразоваться с условиями, применяемыми к блокаде во время войны. Блокада давала бы право не конфисковать, а секвестрировать (с их грузом) суда блокируемого государства, которые пытались бы прорвать блокаду с тем, что эти суда в конечном итоге возвращались бы без возмещения их собственникам. Кроме того, казалось бы, что третьи державы не имели бы законных оснований возражать против применения блокады с предлагаемыми последствиями к судам и грузам государств членов Лиги, независимо от того, идет ли дело о государствах, применяющих или не применяющих санкции.

С другой стороны, весьма сомнительно, чтобы третья держава была правомерно обязана согласиться на применение блокады в отношении своих собственных судов и их грузов.

Если все же суда третьих держав свободны прорвать блокаду, то имеются основания опасаться, чтобы использование этих судов для сообщений с блокированным государством не уменьшило в значительной степени эффективности экономических санкций.

Чтобы превозмочь эти трудности, казалось бы можно иметь в виду следующие возможности:

1. Третьи державы могут фактически быть вынуждены — либо в силу сознания значения для всего мира соблюдения методов мирного разрешения, установленных Статутом, либо из симпатии к позиции Лиги в имеющемся в виду случае, — согласиться на применение мирной блокады по отношению к своим собственным судам.

2. В предшествующих случаях отказ третьих держав признать правомерность мирной блокады, затрагивающей их суда, не вызывал каких-либо эффективных изменений принятых мер, но влек официальное объявление состояния войны для придания державам, применяющим блокаду, прав воюющих.

Ясно, что третья держава приняла бы на себя большую моральную ответственность, если бы она должна была вынудить членов Лиги отступить от политики, состоящей в попытке должного обеспечения соблюдения Статута, не обращаясь формально к войне.

3. Прецеденты позволяют иметь в виду, что члены Лиги может быть не были бы вынуждены объявлять себя в состоянии войны, но третья держава могла бы счесть целесообразным в том, что ее касается, трактовать их как воюющих, чтобы иметь воз-

можность осуществлять по отношению к ним права и принимать ответственность нейтрального и оградить себя со стороны государства, нарушившего Статут, от возможных обвинений в нарушении нейтралитета.

Ни один из двух последних возможных случаев не повлек бы вооруженных действий со стороны государств членов Лиги против государства, нарушившего Статут, или не помешал бы указать ясно этому последнему в любое время, что они вполне расположены обеспечить немедленное мирное разрешение вопросов, составляющих предмет спора.



29. ДЕКЛАРАЦИЯ ОБ АГРЕССИВНЫХ ВОЙНАХ, ПРИНЯТАЯ VIII СОБРАНИЕМ

24 сентября 1927 г.

Собрание,

Признавая солидарность, связывающую международное сообщество,

Одушевленное твердым желанием обеспечить сохранение всеобщего мира,

Констатируя, что война никогда не должна служить средством разрешения споров между государствами и что, вследствие того, она составляет международное преступление;

Считая, что торжественный отказ от всякой агрессивной войны был бы в состоянии создать атмосферу общего доверия, благоприятную для успеха работ, предпринятых в видах разоружения;

Заявляет:

1. Всякая агрессивная война является и остается запрещенной;
2. Все мирные средства должны употребляться для разрешения какого бы то ни было спора, возникающего между государствами.

Собрание заявляет, что государства члены Лиги наций обязаны сообразоваться с этими двумя принципами.

30. II РЕЗОЛЮЦИЯ — О ПРИМЕНЕНИИ ст. 11, — ПРИНЯТАЯ VIII СОБРАНИЕМ

26 сентября 1927 г.

Собрание,

Ознакомившись с докладом о методах и правилах, способных ускорить выработку решений, подлежащих принятию Советом для придания эффективности обязательствам Статута, одобренным Комитетом Совета 15 марта 1927 г.:

Одобряет этот доклад и рекомендует принять его Совету в качестве ценного руководства, которое, не ограничивая свободы Совета судить в каждый момент о лучших методах, которым нужно следовать для обеспечения мира, подвергающегося угрозе, резюмирует результаты опыта, уже применявшейся процедуры и проделанное до настоящего времени изучение в целях наилучшей организации деятельности Совета в случае кризиса.

---

31. III РЕЗОЛЮЦИЯ — О СООБЩЕНИИ И СВЯЗИ В СЛУЧАЕ КРИЗИСА, — ПРИНЯТАЯ VIII СОБРАНИЕМ

26 сентября 1927 г.

Собрание,

Желая принять все меры, способные сделать возможно быстрым применение предусмотренной Статутом системы сохранения мира и дать государствам членам Лиги наций большее чувство безопасности;

Убежденное, что для этого имеет очень большое значение обеспечения быстрого функционирования органов Лиги наций в случае кризиса;

Полагая, что их вмешательство в наикратчайший срок может явиться одним из существенных условий предотвращения войны;

Надеясь, что наибольшее облегчение немедленного применения механизма Лиги наций послужит делу разоружения;

Исходя из духа и положений Статута:

Снова подтверждает, что государства члены Лиги наций обязаны облегчать всеми средствами быстрый созыв Совета в случае кризиса;

Приглашает государства членов Лиги наций принять заранее меры, пригодные для достижения этого результата;

Поздравляет Совет, что он начал изучение этого вопроса, которому Собрание придает самое большое значение, и просит Совет продолжать это изучение, в частности, в том, что касается телефонных сообщений между местом нахождения Лиги и различными столицами, идентификации воздушных судов, совершающих перевозки, представляющие интерес для Лиги наций во время кризиса [1], установления радиотелеграфной станции в месте нахождения Лиги, оборудования посадочной площадки вблизи от места нахождения Лиги, и общим образом мер, позволяющих обеспечить, чтобы в любой момент Лига наций была готова реагировать на всякие случайности с наивозможно большей быстротой.

---

[1]) Совет Лиги наций утвердил опознавательные знаки и позывные таких судов 4 сентября 1931 г.

32. V РЕЗОЛЮЦИЯ ОБ АРБИТРАЖЕ, БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗОРУЖЕНИИ, ПРИНЯТАЯ VIII СОБРАНИЕМ

26 сентября 1927 г.

Собрание,

Принимая к сведению успехи, достигнутые с технической точки зрения в работах Комиссии по подготовке Конференции по разоружению, а также в работах Комитета Совета по скорому созыву Совета и по выработке решений этого последнего на случай кризиса;

Озабоченное осуществлением политических условий, которые обеспечили бы успех работ по разоружению;

Убежденное, что главное условие этого успеха заключается в том, чтобы каждое государство, уверенное в том, что оно не должно одно заботиться о своей безопасности посредством своих собственных вооружений, имело возможность равным образом базировать ее на организованном общем действии Лиги наций;

Утверждая, что это действие должно клониться главным образом к тому, чтобы предупреждать или останавливать всякое обращение к войне и, эвентуально, действительным образом защищать всякое государство, ставшее жертвой агрессии;

Убежденное, что тяготы, которые могли бы проистечь из этого для различных государств, будут тем легче приниматься этими последними:

а) чем больше будет число государств, между которыми они будут фактически распределены;

б) чем точнее будут определены и ограничены особые обязанности государств;

I. Рекомендует прогрессивное развитие арбитража при посредстве частных или общих соглашений, включая соглашения между государствами членами и не членами Лиги наций, чтобы распространить на все государства взаимное доверие, необходимое для полного успеха Конференции по ограничению или сокращению вооружений.

II. Напоминает о своей резолюции от 24 сентября 1926 г., составленной следующим образом:

«Озабоченное составлением в возможно скорые сроки программы того изучения, инициативу которого оно само взяло резолюцией от 25 сентября 1925 г., Собрание просит Совет пригласить Подготовительную комиссию принять свои меры, чтобы ускорить завершение технических работ и получить возможность составить в начале ближайшего года программу Конференции по ограничению и сокращению вооружений в соответствии с современными условиями безопасности, местной и общей, каковую Конференцию оно просит Совет собрать, если только это не окажется фактически невозможным, до VIII очередной сессии Собрания».

Вследствие этого просит Совет настоять перед Подготовительной комиссией на ускорении завершения технических работ и созвать Конференцию по ограничению и сокращению вооружений немедленно по окончании ее работ.

III. Просит Совет дать Подготовительной комиссии, — задача которой не ограничится подготовкой первой конференции по ограничению и сокращению вооружений и работы которой должны будут продолжаться до осуществления конечной цели, — инструкции, необходимые для немедленного создания комитета, составленного из представителей всех государств, входящих в Комиссию и являющихся членами Лиги наций, причем другие, представленные в Комиссии государства, приглашаются принять в нем участие, если они этого пожелают.

Этот комитет должен быть поставлен в распоряжение Комиссии и иметь задачей изучение, по ее указаниям, мер, способных предоставить всем государствам необходимые гарантии арбитража и безопасности, чтобы позволить установить самые низкие цифры уровня их вооружений в международном контракте о разоружении.

Собрание полагает, что эти меры надо искать одновременно:

В действии Лиги наций, клонящемся к тому, чтобы вызывать, обобщать и координировать отдельные или коллективные соглашения об арбитраже и безопасности;

В систематической подготовке тех средств, которые должны употребляться органами Лиги для того, чтобы сделать для членов Лиги возможным выполнение обязательств, лежащих на них, в силу различных статей Статута;

В соглашениях, которые государствам, членам Лиги наций, без ущерба для обязательств по Статуту, можно было бы заключать между собой в целях установления соответствия между их обязательствами и большей или меньшей географической солидарностью, связывающей их с другими государствами, а с другой стороны, — в приглашении Советом различных государств известить его о тех мерах, которые они готовы принять, без ущерба для обязательств по Статуту, в целях поддержания решений Со-

вета в случае конфликта, происходящего в каком-либо определенном районе, причем каждое государство указывало бы, что в таких-то и таких-то случаях либо все его силы, либо те или иные из его военно-сухопутных, морских или воздушных сил могли бы немедленно вмешаться в конфликт для поддержания решений или рекомендаций Совета.

Выдержка из доклада III Комиссии относительно V резолюции, принятой VIII Собранием 26 сентября 1927 г.

. . . .

«В ходе дебатов внимание Комиссии было совершенно особо обращено на важность, с точки зрения безопасности, заключения, в особенности между государствами членами и не членами Лиги наций, соглашений в духе тех, которые провозглашаются в Соединенных штатах и которые имеют целью поставить войну вне закона.

Что касается последнего пункта резолюции, то Комиссия считала нужным констатировать, что соглашения, о которых идет речь, не могут ни в каком отношении быть уподоблены союзам, которые государства могли заключить между собою с различными политическими целями до того, как Статут Лиги наций установил общие принципы и обязательства, придающие международной жизни особую гармоничность. Соглашения, о которых идет речь в нижеследующей резолюции, должны рассматриваться как средство, позволяющее государствам, которые пожелали бы вступить между собою в более тесные обязательства, чем это предусматривается Статутом, оказывать друг другу взаимную помощь для более действительного осуществления обязательств самого Статута в части, их касающейся. Эти соглашения могут следовательно рассматриваться только как орудие, позволяющее усилить в специальных областях применение принципов Лиги наций.

Ввиду того, что последние строки текста вызвали некоторые комментарии, следует уточнить их смысл. Речь не идет о том, чтобы просить Совет обратиться к государствам членам Лиги с вопросником относительно их намерений во всех мыслимых случаях. Мысль, которую Комиссия хотела выразить, сводится к тому, чтобы возложить на Комитет, о создании которого она просит, рассмотрение вопроса, в какой форме Совет предложит различным государствам сообщить ему, какие меры они были бы готовы принять, чтобы поддержать его предложения или решения в определенных случаях, которые могли бы быть ими указаны.

Разумеется, что на эти вопросы Совета государства будут иметь полную возможность ответить, как им заблагорассудится.

Цель, которую имеется в виду таким образом достигнуть, состоит в том, чтобы облегчить различным государствам на Конференции по разоружению фиксацию своих вооружений на наиболее низком уровне, дав им возможность соразмерить их с гарантиями безопасности, вытекающими из той помощи, на которую они могут эвентуально рассчитывать».

33. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ СООБРАЖЕНИЙ БРИТАНСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ КОМИТЕТУ АРБИТРАЖА И БЕЗОПАСНОСТИ

в 1928 г.

Общие замечания относительно всякого дальнейшего изучения всех вышеупомянутых статей Статута

Правительство е. в. в Великобритании было неоднократно вынуждено высказываться против применения незыблемых правил при толковании статей Статута. Его позиция в этом отношении не вызывается желанием умалить или уменьшить обязательства Статута; наоборот она вызывается только уверенностью, что значительная сила Статута лежит в дискреционных мерах, позволяющих Совету и Собранию иметь дело с предстоящими положениями, возможно не имеющими параллели в истории и не могущими поэтому быть предвиденными заранее. Разработка и умножение правил не только поведет к превращению Совета в автомат, но и ослабит инициативу при всяком положении, не вполне предвиденными такого рода правилами.

Подобное же соображение применяется по мнению Правительства е. в. ко всякой попытке определения агрессора. Точка зрения Правительства е. в. по этому вопросу была еще раз ясно изложена в следующей части речи сэра Остина Чемберлена, произнесенной в Палате общин 24 минувшего ноября.

«Они пытались сделать это в Протоколе; они пытались определить агрессора. Если за много времени вперед до наступления обстоятельств, которые вы не можете предвидеть, вы даете жесткое определение агрессора, разве вы можете быть вполне уверены, что составляя эти строгие правила при неизвестных вам обстоятельствах, не окажется, что при случае, вследствие некоего несчастного выражения вашего определения, вы не объявили агрессором сторону, которая по мнению всех и во все времена является жертвой агрессии, а не обидчиком?

Выдающийся юрист и государственный деятель, истиннейший друг Лиги и соавтор Статута, синьор Шалойя сделал на последнем Собрании замечание, заслуживающее, чтобы над ним

подумали. Правда, он пошел дальше меня, так как в одном месте он, кажется, утверждал, что агрессора нельзя обнаружить. Однако, — прибавил он, — в конце концов, одно несомненно, что если он имеет немного дипломатической ловкости, агрессор «даст себя агрессировать» — сам себя сделает предметом агрессии. Я не думаю, чтобы это было невозможно. Я надеюсь, что Лиге будет не слишком трудно сказать в определенный момент, кто является агрессором в конкретном конфликте и при конкретных условиях, которые будут тогда известны; однако я думаю, что если вы устанавливаете критерии, которыми вы будете связаны, вы увидите, что агрессор будет тщательно сообразоваться с вашим частным критерием и избежит ответственности за свои действия именно из-за точности вашего определения. Поэтому я остаюсь противником этой политики определения агрессора, так как я полагаю, что оно явится ловушкой для невинного и сигнальным указателем для виновного».

. . . .

Что касается «изучения критериев для установления презумпции агрессии и производства в Совете в этом случае», то эта проблема рассматривается в других частях настоящего меморандума. Если нельзя установить определенных критериев, при помощи которых можно было бы установить презумпцию агрессии, ясно, что это применимо ко всем случаям, когда членам Лиги может придтись предпринимать акцию какого бы то ни было рода, финансового, экономического или иного, для поддержки Статута Лиги.

---

34. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ МЕМОРАНДУМА ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРЕДСТАВЛЕННОГО ПОЛИТИСОМ[1])

3 февраля 1928 г.

IV. Заключительные выводы

91. Чтобы дать нациям большую безопасность нельзя в настоящее время иметь в виду заключение общего договора, прибавляющего к обязательствам Статута новые обязательства.

92. Государства, нуждающиеся в большей гарантии безопасности, должны искать их в частных или коллективных договорах о ненападении, арбитраже и взаимной помощи или только о ненападении.

93. Региональные пакты о ненападении, арбитраже и взаимной помощи представляют собою тип соглашения о безопасности, наиболее полный и легче всего согласуемый с системой Статута. Такого рода региональные пакты должны были бы включать всегда:

а) исключение обращения к силе;

в) организацию мирных процедур для разрешения всех споров;

с) установление системы взаимной помощи, в связи с функциями Совета Лиги наций.

94. Установление демилитаризованных зон там, где это практически возможно, может общим образом сыграть значительную роль для консолидации и применения положений регионального пакта.

95. Для мирного разрешения всех споров, которые возникли бы между договаривающимися государствами, региональный пакт мог бы предусматривать положения, более тесно связывающие стороны, чем положения Статута в том, что касается арбитражной процедуры, чтобы восполнить юридические пробелы пп. 7 и 8 ст. 15 Статута.

---

[1]) Меморандум Политиса составил в докладе Комитета арбитража и безопасности §§ 52—107.

96. Стороны могли бы также в случае обращения к войне одной или нескольких из них в нарушение обязательств, принятых в региональном пакте, облегчить указание агрессора Советом, давая, например, последнему право предписания воюющим перемирия, условия которого он бы устанавливал.

97. Положения Рейнского локарнского пакта относительно явной агрессии могли бы быть приняты в региональных пактах при наличии аналогичных положений.

98. При отсутствии взаимной гарантии, распространяющейся на случаи агрессии третьих сторон, региональные пакты должны были бы, по крайней мере, содержать условия, обязывающие каждую из сторон не оказывать никакой помощи третьей стороне, являющейся агрессором.

99. Помимо приспособления региональных пактов к имеющимся в виду в настоящее время правилам финансовой помощи и мерам, эвентуально принимаемым в силу ст. 16 Статута Лиги, можно было бы путем соответственных условий осуществить в региональных пактах предложение относительно предоставления военного содействия, указанное последним абзацем резолюции, принятой минувшей очередной сессией Собрания.

100. Так как успехи в деле разоружения должны итти параллельно с успехами в области безопасности, то заключение пактов о безопасности должно было бы облегчить и подготовить общее соглашение о сокращении и ограничении вооружений. Связь безопасности и разоружения могла бы быть оговорена в региональных пактах путем соответственных статей.

101. Присоединение третьих государств к региональным пактам желательно. Оно должно зависеть от согласия договаривающихся сторон. Просьба о присоединении третьих государств могла бы делаться через посредство Совета, который оценивал бы, должен ли он или нет ее поддержать.

102. Желательная, но не необходимая, гарантия третьих государств была бы возможна, если бы она была принята всеми сторонами и если бы третья сторона — гарант приняла бы со своей стороны целиком систему помощи, условленную между сторонами.

103. Для создания большего доверия между договаривающимися сторонами в региональном пакте было бы желательно, чтобы взаимное обязательство о ненападении сопровождалось бы индивидуальной и коллективной гарантией сохранения их территориального статуса. Однако, эта гарантия не является необходимой. Было бы достаточно согласия сторон на передачу всех споров между ними на мирные процедуры, признания, что уважение прав, установленных договорами или вытекающих из международного права, является обязательным для международных

трибуналов и что права государства не могли бы быть изменены без его согласия.

104. Необходимо, чтобы пакты о безопасности группировались и сочетались без перебоев и сообразовались со Статутом Лиги наций. Совет Лиги наций может в этом отношении играть роль регулирующего органа.

105. Обеспечение, даваемое сторонам заключением регионального пакта, не должно делать их менее склонными к заключению с третьими соседними странами договоров о ненападении и арбитраже. Такого рода договоры в высшей степени желательны как для увеличения значения региональных пактов в качестве орудия мира, так и для облегчения тяжкой обязанности взаимной помощи.

106. Для того, чтобы вызвать заключение региональных пактов, можно указать на пользу принятия Собранием на его ближайшей очередной сессии резолюции, приглашающей Совет изучить возможности оказания добрых услуг государствам, которые желали бы заключения с другими государствами договора о безопасности.

107. В случае соглашений, имеющих в виду государства не членов, Совет мог бы счесть предпочтительным предложить обратиться к добрым услугам третьей державы.

---

35. *МЕМОРАНДУМ ОТНОСИТЕЛЬНО ст.ст. 10, 11 и 16 СТАТУТА, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ РУТГЕРСОМ*

3 февраля 1928 г.

I. Предисловие

108. [1]) Программа работ, принятая Комитетом арбитража и безопасности на его I сессии, содержит в качестве второй группы вопросов, подлежащих изучению «систематическую подготовку мер, подлежащих применению органами Лиги наций, чтобы дать членам Лиги возможность выполнения обязательств, лежащих на них в силу различных статей Статута».

Эта группа вопросов относится к пятому абзацу п. 3 резолюции V, принятой Собранием на его последней очередной сессии по предложению III Комиссии.

109. Указанная программа, не ограничивая области дальнейших работ Комитета, имела в виду уже теперь следующие работы, касающиеся ст.ст. 10, 11 и 16 Статута, а также плана финансовой помощи государствам, которым угрожает агрессия.

Ст. 10. Изучение критериев, позволяющих установить презумпцию агрессии.

Ст. 11. Изучение этой статьи, учитывая работы, уже произведенные или производимые.

Ст. 16. Изучение ст. 16 в условиях, аналогичных тем, которые были применены при изучении ст. 11.

План финансовой помощи государствам, которым угрожает агрессия.

Изучение этого плана, и в частности, предварительных вопросов, поднятых Финансовым комитетом:

а) Критерии, позволяющие установить презумпцию агрессии, и процедура Совета в этом случае;

б) право участия государства (вопрос о государствах не членах Лиги).

110. Во время дискуссии, происходившей на последней очередной сессии Собрания, было установлено, что предметом изу-

---

[1]) Доклад Рутгерса является одной из частей сводного доклада Комитета арбитража и безопасности Совету Лиги наций, занимая в этом сводном докладе пункты 108—218.

чения статей Статута должно явиться исследование возможностей, открываемых Статутом, не добавляя и не отнимая ничего из принятых на себя членами Лиги обязательств, а также не занимаясь толкованием Статута.

II. Ст. 10 Статута. Изучение критериев, позволяющих установить презумпцию агрессии

Предварительные замечания

111. Ст. 10 Статута гласит так:

«Члены Лиги обязуются уважать и охранять от всякого внешнего нападения территориальную целость и существующую политическую независимость всех членов Лиги. В случае агрессии, угрозы или опасности агрессии Совет указывает меры к обеспечению выполнения этого обязательства».

На Комитет арбитража и безопасности возлагается изучение ст. 10, так же как и ст.ст. 11 и 16, с точки зрения «систематической подготовки мер, подлежащих применению органами Лиги наций, чтобы дать членам Лиги возможность выполнить обязательства, лежащие на них в силу различных статей Статута.» Докладчику было предложено рассмотреть ст. 10 с точки зрения критериев, позволяющих установить презумпцию агрессии.

112. Докладчик не преминул приступить к внимательному изучению прений относительно значения ст. 10, вызванных предложением Канадского правительства об отмене упомянутой статьи; он равным образом рассмотрел мнение, касающееся толкования статьи, выраженное Комитетом юристов, назначенным в силу резолюции Совета от 28 сентября 1923 г., так же как и возражения по поводу этого мнения, высказанные некоторым числом членов Лиги.

Что касается настоящей задачи докладчика, то кажется, что нет необходимости рассмотрения различных таким образом затронутых вопросов. Дискуссия показала чрезвычайную трудность достижения заранее единодушного соглашения о том, каковы могли бы быть полностью и целиком пределы обязательств, вытекающих из ст. 10.

113. Докладчик также не считает себя вправе строго и точно определять критерии, позволяющие установить презумпцию агрессии, но скорее полагает, что, перечислив некоторые факты, которые, смотря по обстоятельствам, могут служит признаками, позволяющими констатировать наличие агрессии, он выполнит практическую задачу. К тому же вопрос о признаках агрессии принадлежит к числу тех, которые составляли предмет самого глубокого и внимательного изучения со стороны Лиги и различных ее членов. Выводы не были тождественны и есть основание полагать, что в современных условиях всякая попытка установить заранее жесткие и абсолютные критерии для определения

агрессора вряд ли могло бы привести к практическому результату.

114. Полезным прецедентом для настоящего обзора служит метод, принятый в докладе Комитета Совета относительно ст. 11. В основе доклада лежит та мысль, что невозможно и нежелательно составлять полный и окончательный перечень мер, подлежащих принятию в силу ст. 11, или же заранее устанавливать жесткие и абсолютные правила для их применения; но полезно извлечь из опыта прошлого, а также из произведенного изучения и обсуждения данной проблемы, некоторые меры, которые в подлежащем случае могли бы быть применены в будущем.

Докладчик имеет в виду следовать тому же методу. Он не игнорирует имеющихся трудностей. К счастью Совету до сих пор еще не приходилось определять, которое из двух борющихся государств являлось агрессором. Таким образом, из опыта нельзя извлечь ничего, чем можно было бы воспользоваться. Этот пробел частично восполняется тем, что некоторые из числа существующих договоров содержат элементы, могущие послужить для изучения проблемы.

115. Приступая к изучению, следует отметить, что его не следует рассматривать исчерпывающим и даже применимым на практике во всех случаях. Можно считать, что одно и то же действие создает либо не создает презумпции агрессии, смотря по обстоятельствам, в которых оно совершается.

Критерии агрессии

116. Можно почерпнуть некоторые указания относительно вопроса о критериях агрессии из известных договоров, а также из актов Собрания и Совета Лиги наций.

117. Надо сперва указать на результаты изучения, произведенного Постоянной консультативной комиссией и Специальным комитетом Временой смешанной комиссии при выработке договора о взаимной помощи. В их докладах указывается, что при многих обстоятельствах некоторые действия составляют агрессию, каковыми являются:

1. Вторжение на территорию одного государства;

2. Нападение, произведенное в широком масштабе одним государством на границы другого государства;

3. Неожиданное нападение, произведенное воздушным путем одним государством на территорию другого государства при помощи ядовитых газов.

В названных докладах отмечается, что могут представиться другие случаи, при которых какое-либо действие одной из сторон в конфликте было бы в состоянии упростить вопрос, ясно доказывая, что именно это государство является агрессором.

Они добавляют, что некоторые факторы могут служить элементами оценки при определении агрессора:

а) Выполнение государством промышленной и экономической мобилизации, либо прямо на собственной территории, либо через посредство лиц или обществ, пребывающих на иностранной территории;

б) Тайная военная мобилизация, производящаяся путем формирования или использования иррегулярных частей или таким объявлением о состоянии военной опасности, которое явилось бы предлогом для начала мобилизации;

с) Воздушное, химическое или морское нападение, начатое одной из сторон против другой;

д) Присутствие вооруженных сил одной из сторон на территории другой;

е) Отказ сторон отвести свои вооруженные силы за линию или линии, указанные Советом;

ф) Ясно выраженная агрессивная политика одной из сторон против другой стороны и эвентуальный отказ первой стороны передать предмет спора на рекомендацию Совета или на решение Постоянной палаты международного суда и принять рекомендацию или решение, которые были бы вынесены.

118. В список факторов, приведенных Специальным комитетом Временной смешанной комиссии, можно бы еще внести нарушение некоторых обязательств, как например, отказ в передаче спора на предусмотренное мирное разрешение, а также несоблюдение уже принятых ограничений военного порядка.

119. Что касается военных ограничений, то в числе прочих следует привести следующие договоры, наиболее интересные места из которых воспроизведены в приложении:

а) «Соглашение Раш-Бэгот», заключенное между Великобританией и Соединенными штатами 28—29 апреля 1817 г. относительно морских сил, содержимых на Великих озерах.

б) Конвенция, заключенная между Великобританией и Китаем 1 марта 1894 г. для введения в действие ст. III Конвенции от 24 июля 1886 г. относительно Бирмы и Тибета.

с) Конвенция между Норвегией и Швецией от 24 октября 1905 г. относительно нейтральной зоны, приведения в негодность укреплений и т. д.

д) Версальский договор.

е) Конвенция относительно неукрепления и нейтрализации Аландских островов от 20 октября 1921 г.

ф) Лозаннский договор между Британской империей, Францией, Италией, Японией, Грецией, Румынией, Королевством сербов, хорватов и словен и Турцией от 24 июля 1923 г.

г) Локарнский договор от 16 октября 1925 г. между Германией, Бельгией, Францией, Великобританией и Италией.

120. Упомянутые выше договоры устанавливают полную или

частичную демилитаризацию некоторых зон. Очевидно, что нарушение этих зон явилось бы, во многих случаях, элементом презумпции агрессии даже при отсутствии определенного о том постановления.

Важность существования демилитаризованных зон для облегчения определения агрессора, была уже признана в проекте договора о взаимной помощи[1]), который гласил в ст. 9:

«В целях облегчения применения настоящего договора, каждая высокая договаривающаяся сторона может при посредстве Совета договориться с соседней страной или с соседними странами об установлении демилитаризованных зон».

Женевский протокол[2]) объявлял в п. 1 ст. 9: «Так как существование демилитаризованных зон способно предупреждать агрессию и облегчать ее бесспорное определение, согласно со следующей ниже ст. 10, то установление подобных зон между государствами, которые на это одинаково согласились бы, рекомендуется в качестве средства избежать нарушения настоящего Протокола».

121. Особо важное значение было придано демилитаризованной зоне, предусмотренной Рейнским пактом. Договор считает осуществлением права законной обороны, в изъятие из обещания взаимного ненападения, факт противодействия нарушению рейнской демилитаризованной зоны, когда подобное нарушение составляет невызванный акт агрессии и в силу скопления вооруженных сил в демилитаризованной зоне необходимо немедленное действие. Названный договор кроме того устанавливает, что в случае явного нарушения рейнской демилитаризованной зоны гаранты немедленно окажут свою помощь стороне, против которой было направлено подобное нарушение, как только они смогут дать себе отчет в том, что это нарушение составляет непровоцированный акт агрессии и что в силу либо перехода границы, либо открытия военных действий, либо скопления вооруженных сил в демилитаризованной зоне, необходимо немедленное действие. Тем не менее Совет, которому дело должно было быть представлено в случае, если одна из договаривающихся сторон найдет, что было совершено нарушение, — известит о результате своей констатации. Договаривающиеся стороны обязуются в таком случае действовать согласно указаниям Совета, получившим единогласие, за исключением голосов представителей сторон, участвующих в военных действиях.

122. В случае начатия военных действий, Женевский протокол формально устанавливал презумпцию агрессии в следующих случаях, при отсутствии иного единогласно принятого решения Совета:

[1]) 1923 г. (Прим. перев.)
[2]) 2 октября 1924 г. (Прим. перев.)

1°. Отказ согласиться на мирную процедуру или же подчиниться решению, к которому она привела.

2°. Нарушение временных мер, предписанных Советом для воспрепятствования военным приготовлениям во время мирной процедуры.

3°. Несоблюдение решения, признающего, что спор относится к исключительной компетенции противника в том случае, если тяжущееся государство не сочло нужным или отказалось ранее представить вопрос Совету или Собранию.

Кроме того, Протокол заявлял, что всякое воюющее государство, отказавшееся от предписанного Советом перемирия или нарушившее его, будет считаться агрессором.

После того, как Совет обратился бы с призывом к подписавшим Протокол государствам применить санкции против агрессора, всякое государство, к которому была бы обращена такая просьба, имело бы с этого момента основание осуществлять права воюющего.

123. Доклад Комитета Совета о ст. 11 Статута подчеркивает, что акция, которую в случае конфликта Совет должен начать в силу ст. 11 и других статей Статута, даст ему важные элементы для оценки, облегчающие определение агрессора в том случае, если, несмотря на все усилия, предпринятые для того, чтобы в подлежащем случае предупредить или остановить уже начатые военные действия, война все же разразится. Очевидно, что значительное влияние на решение Совета не преминет оказать то, каким образом и в какой мере стороны в конфликте окажут свое содействие Совету.

124. Приложение к главе II.

Договоры, содержащие некоторые обязательства о военных ограничениях.

а) В 1817 г. Великобритания и Соединенные штаты согласились о демилитаризации Великих озер, образующих границу территории Соединенных штатов и Канады. Это обязательство было принято на основании «Соглашения Раш-Бэгот».

б) Великобритания заключила с Китаем конвенцию для обеспечения поддержания мира на границах ее азиатских владений с Китаем. Эта конвенция была ратифицирована в Лондоне 23 августа 1894 г. Высокие договаривающиеся стороны обязуются не строить и не содержать укреплений в десятимильной зоне от границы.

с) После разрыва унии Норвегии со Швецией в Стокгольме в октябре 1905 г. была подписана конвенция об установлении нейтральной зоны между двумя странами. Эта конвенция может быть денонсирована лишь по взаимному соглашению.

д) Ст. 42 Версальского договора запрещает Германии содержать или сооружать укрепления как на левом берегу Рейна, так и на правом берегу, к западу от линии, проведенной в 50 километ-

рах к востоку от этой реки. Ст. 43 указывает, что «равным образом запрещается в зоне, определенной в ст. 42, содержание или сосредоточение вооруженных сил как постоянно, так и временно, так же как и всякие военные маневры какого бы рода они ни были и сохранение всяких материальных средств для мобилизации».

е) 20 октября 1921 г. была подписана конвенция относительно неукрепления и нейтрализации Аландских островов. В силу этой конвенции Финляндия обязуется не укреплять частей финляндского архипелага, известных под названием «Аландские острова». Ст. 7 конвенции составлена нижеследующим образом:

«I. Для придания эффективности гарантии, предусмотренной во введении к настоящей конвенции, высокие договаривающиеся стороны обратятся либо индивидуально, либо совместно в Совет Лиги наций, чтобы он принял решение о мерах, необходимых либо для сохранения в силе положений настоящей конвенции, либо для пресечения их нарушения.

«Высокие договаривающиеся стороны обязуются содействовать мерам, которые Совет Лиги наций признает нужными в этих целях.

«Когда, в целях выполнения этого обязательства, Совету придется принимать решение в указанных выше условиях, он пригласит на заседание державы, участвующие в настоящей конвенции, независимо от того, являются ли они членами Лиги или нет. Голос представителя державы, обвиняемой в нарушении положений настоящей конвенции, не будет приниматься в расчет при исчислении единогласия, требуемого для решения Совета.

Если единогласие не может быть достигнуто, то каждая из высоких договаривающихся сторон будет иметь право принять те меры, которые Совет рекомендовал бы большинством двух третей голосов, причем голос представителя державы, обвиняемой в нарушении постановлений настоящей конвенции, не будет приниматься в расчет.

II. В случае, если нейтралитету зоны угрожала бы опасность нападения, внезапно направленного либо против Аландских островов, либо через последние против материковой финляндской территории, то Финляндия примет в зоне необходимые меры, чтобы сдержать и отбросить агрессора до того момента, пока высокие договаривающиеся стороны, соответственно с положениями настоящей конвенции, не окажутся в состоянии вмешаться, чтобы заставить уважать нейтралитет.

Финляндия должна будет сообщить немедленно об этом Совету».

ф) Лозаннский договор между Британской империей, Францией, Италией, Японией, Грецией, Румынией, Королевством сербов, хорватов и словен и Турцией от 24 июля 1923 г. включает Конвенцию относительно режима Проливов.

Вступление констатирует, что подписавшиеся державы озабочены обеспечением в Проливах всем нациям свободы прохода и судоходства между Средиземным морем и Черным морем и считают, что сохранение этой свободы необходимо для всеобщего мира и для мировой торговли.

Затем, ст. 18 гласит следующее:

«Желая, чтобы демилитаризация Проливов и соседних зон не сделалась, с военной точки зрения, причиной неоправдываемой опасности для Турции и чтобы военные действия не ставили под угрозу свободу Проливов или безопасность демилитаризованных зон, высокие договаривающиеся стороны соглашаются о следующих постановлениях:

Если бы нарушение постановлений о свободе прохода, неожиданное нападение или какое-либо военное действие или угроза войны, поставили под угрозу свободу судоходства в Проливах или безопасность демилитаризованных зон, высокие договаривающиеся стороны и, во всяком случае, Франция, Великобритания, Италия и Япония воспрепятствуют этому сообща всеми средствами, о которых Совет Лиги наций постановит с этой целью.

Как только прекратятся акты, мотивировавшие действие, предусмотренное предыдущим абзацем, статут Проливов, как он определен постановлениями настоящей конвенции, будет снова строго применяться.

Настоящее постановление, образующее составную часть тех постановлений, которые относятся к демилитаризации и к свободе Проливов, не наносят ущерба правам и обязанностям, которые высокие договаривающиеся стороны могут иметь в силу Статута Лиги наций».

Лозаннский договор включает, кроме того, Конвенцию относительно границ Фракии. В этой конвенции объявляется, что те же державы, желая обеспечить сохранение мира на границах Фракии и полагая необходимым в этих целях взаимно принять некоторые особые меры по ту и другую стороны этих границ, согласились в ст. 1, что от Эгейского моря до Черного моря территории, простирающиеся по ту и другую стороны границ, отделяющих Турцию от Болгарии и от Греции, будут демилитаризованы на протяжении приблизительно в 30 километров.

Согласно ст. 4, в случае если какая-либо из пограничных держав, территория которых имеется в виду в данной конвенции, имела бы заявить какую-либо жалобу относительно соблюдения предшествующих постановлений, то эта жалоба будет ею представлена в Совет Лиги наций.

г) Договор между Германией, Бельгией, Францией, Великобританией и Италией, подписанный в Локарно 16 октября 1925 г. предусматривает в ст. 2:

«Германия и Бельгия, а также Германия и Франция, взаимно обязуются ни в каком случае не прибегать в отношении друг

друга ни к какому нападению или вторжению и ни в каком случае не прибегать к войне друг против друга.

Однако, это постановление не применяется, когда дело идет об осуществлении права правомерной обороны, т. е. права противодействовать нарушению обязательства предыдущего абзаца или явному нарушению ст.ст. 42 и 43 названного Версальского договора, когда такое нарушение представляет собой непровоцированный акт агрессии и, ввиду сосредоточения вооруженных сил в демилитаризованной зоне, необходимы немедленные действия».

III. Ст. 11 Статута. Изучение этой статьи, учитывая работы, уже произведенные или производимые

Вступление

125. Ст. 11 охватывает все случаи вооруженных конфликтов. Ее объем в этом отношении во много превосходит объем ст.ст. 10, 16 и 17 Статута. Можно сказать, что эти последние статьи имеют в виду лишь некоторые случаи вооруженных конфликтов, подпадающих под действие ст. 11.

126. Согласно ст. 11, Лига наций обладает самой широкой компетенцией. Совет может вмешаться в каждый конфликт независимо от того, являются ли стороны членами Лиги наций или нет. Он одинаково компетентен, как при обращении к войне, так и при угрозе войны, и он может действовать в нужное время. чтобы предупредить военные действия или остановить в случае необходимости уже начатые военные действия. Его власть осуществляется при всякой войне, не только в случаях войны, вопреки ст.ст. 12, 13 и 15, но также в случаях войны, не противной этим постановлениям. Если процедура ст. 15 исчерпана, то ст. 11 остается применимой и дает возможность возобновления усилий для воспрепятствования войне. Однако если нет опасности войны, а имеются только обстоятельства, способные затронуть международные отношения и, следовательно, грозящие нарушить мир или доброе согласие между народами, то на этот случай может быть обращено внимание Совета.

127. Средства воздействия Лиги наций равным образом чрезвычайно обширны. Очень общие выражения ст. 11 — «меры, способные действительным образом оградить мир наций», позволяют иметь в виду все подходящие меры. В пределах своих полномочий и без ущерба для прав членов Лиги, на которых ст. 11 не налагает никаких особых обязательств, Совет, сознавая свою ответственность в силу Статута, может по своему усмотрению выбирать меры, которые покажутся ему нужными. К тому же процедура, начатая в силу ст. 11, не исключает той, которая может быть применена в силу других постановлений Статута.

128. Различие между ст.ст. 10 и 12—16, с одной стороны, и ст. 11, с другой, — может быть охарактеризована следующим образом:

Ст. 10 защищает от всякой внешней агрессии территориальную целость и политическую независимость каждого члена Лиги.

Ст.ст. 12—16 устанавливают процедуру, подлежащую применению в случае споров, а также вытекающие отсюда для членов права и обязанности.

Ст. 11 является по преимуществу выражением принципов Лиги и имеет в виду общий интерес. Она не налагает на членов Лиги обязанностей, которые могут быть жестко уточнены; акция Совета, предпринятая в силу этой статьи, является скорее политической, нежели правовой.

Ст. 11 сильнее всего подчеркивает моральные факторы и солидарность членов Лиги.

129. Систематическая подготовка акции Совета в силу ст. 11 имеет две стороны: техническую и политическую.

Техническая сторона касается сообщений, представляющих интерес для Лиги во время кризиса. Она рассматривается в специальной главе настоящего меморандума.

Политическая сторона уже рассматривалась в докладе, представленном Комитетом Совета по поводу пункта 1 б) французского предложения, представленного Комиссии по подготовке Конференции по разоружению, каковой доклад был одобрен Собранием и Советом. Этот доклад, так сказать, создал основы работы по систематической подготовке акции Совета, в силу ст. 11. Настоящая работа постарается выяснить, возможно ли их дополнить.

130. Важно заранее оттенить, что систематическая подготовка акции Совета, в силу ст. 11, никогда не может приобрести характера процессуального кодекса.

Как это было прекрасно отмечено в докладе Комитета Совета, нельзя перечислить все возможные мероприятия: следует ограничиться указанием на некоторые из них, в качестве примеров, не недооценивая или не оспаривая значения тех, которые не были бы прямо указаны. Нельзя заранее замкнуть в строгие категории бесконечное разнообразие событий международной политической жизни.

Совет будет в широкой степени руководствоваться прецедентами и, по мере увеличения его политической деятельности, будет возрастать приобретенный им опыт.

Начало применения статьи 11

131. Акция Совета, в силу ст. 11, предполагает, что дело, о котором идет речь, было возбуждено перед Советом.

Юридически дело может быть возбуждено перед Советом лишь членом Лиги.

Однако, нет необходимости, чтобы дело было возбуждено перед Советом одной из спорющих сторон. Каждый член Лиги имеет право даже в том случае, если он прямо не заинтересован, передать конфликт Совету в силу ст. 11.

132. Никакой особой формы на этот случай не предусмотрено. В качестве примера можно привести случай спора между Панамой и Коста-Рикой, когда Совет, собравшись в Париже и имея перед глазами некоторые доклады, указывавшие на существование между этими государствами трений, сделал их предметом своего обсуждения.

133. Все же, для того чтобы Генеральный секретарь мог, согласно п. 1 ст. 11, немедленно созвать Совет, один из членов Лиги должен направить ему просьбу об этом.

134. В некоторых случаях правительства могут считать более подходящим применить п. 2 ст. 11, чем п. 1 той же статьи. Учитывая срочность вопроса, можно, если имеется на то основание, немедленно созвать Совет, согласно правилам распорядка, установленным Советом. В этом случае, просьба о созыве должна быть направлена Генеральному секретарю.

135. Ссылка на ст. 11 со стороны государства, просящего об ее применении, безусловно желательна. Однако, Совет в сознании своей ответственности будет, в случае надобности, действовать в силу этой статьи даже при отсутствии ссылки на нее.

136. Совет не должен вмешиваться в конфликты, не имея на то серьезного основания, поскольку существуют шансы, что можно надеяться на полюбовное их разрешение.

137. В случае войны или угрозы войны Совет может всегда действовать в силу п. 1 ст. 11, даже если ссылаются на другую статью, или если уже начато производство на основании иной статьи. Этот вопрос рассмотрен в меморандуме об арбитраже и согласительной процедуре.

138. Даже в случае внесения спора в особую инстанцию, может возникнуть случай, при котором отношения между двумя государствами настолько обострятся, что создастся угроза войны. Тогда Совет может вмешаться согласно ст. 11. Локарнские соглашения прямо это признают, объявляя, что ничто в этих актах не может быть толкуемо, как ограничивающее задачу Лиги принимать меры, способные действительным образом оградить всеобщий мир.

Замечание, исходящее из той же точки зрения, было сделано в меморандуме об арбитраже и согласительной процедуре.

139. Опыт показывает, что иногда бывает полезным оставить исчерпать все способы прямого соглашения или добрых услуг третьих держав, раньше чем внести конфликт в Совет. Ст. 11 достаточно гибка, чтобы позволить это.

Делегат Бельгии, г. де Брукер, обращая на этот пункт внимание III Комиссии Собрания во время его последней очередной

сессии, задал вопрос, не должен ли Совет по крайней мере следить за ходом конфликта. Это предложение заслуживает особого внимания. Однако, для того чтобы усилия согласительной процедуры увенчались успехом, может оказаться необходимым обсудить дело между очень ограниченным числом держав. Повидимому, следует сохранить за заинтересованными сторонами полную свободу суждения о том, следует ли или нет ставить Совет в известность о своих делах до того, пока вопрос не возбужден в Совете. Бывают случаи, когда члены Лиги считают целесообразным делать Совету подобные сообщения: Великобритания в китайском вопросе (заявление Британского правительства о британской политике в Китае от 8 февраля 1927 г.); Албанское правительство и Сербо-хорвато-словенское правительство в споре, возникшем вследствие ареста драгомана сербо-хорвато-словенской миссии в Тиране. К тому же не следует забывать, что государства члены Совета находятся в курсе политических дел через своих дипломатических агентов.

Применение статьи 11

а) Случаи, подпадающие под действие пункта 2 статьи 11 Статута и аналогичные случаи

140. Если даже угроза войны не имеет неотложного характера, то при наличии положения, грозящего обострением, может быть полезно обратить внимание сторон на принятые ими в силу Статута обязательства и настаивать перед ними на том, чтобы они воздерживались от всяких действий, способных увеличить напряжение. Совет действовал подобным образом неоднократно: в вопросе об Аландских островах касательно Швеции и Финляндии, в споре между Коста-Рикой и Панамой, в спорах о границах между Албанией и ее соседями, в Моссульском вопросе между Турцией и Ираком, в деле о вторжении банд из Болгарии в соседние государства, в итало-греческом инциденте по поводу Корфу.

141. Для того, чтобы быть в курсе положения дел в пограничных районах сторон, находящихся в состоянии конфликта, Совет может также послать на место комиссию по соглашению со стороной, на территорию которой комиссия должна отправиться, как это было при споре между Турцией и Ираком.

142. В равной мере Совет может постараться ускорить разрешение вопроса по существу: примером тому является спор о границах между Албанией и ее соседями.

143. При наличии состояния разрыва, Совет может принять меры, могущие смягчить последствия этого. В первом польско-литовском споре он рекомендовал сторонам восстановить между собой консульские сношения и свободу сообщений между сторонами, а так как эти усилия ни к чему не приводили, он предло-

жил сторонам доверить свои соответственные интересы дружественным державам.

144. В других случаях может быть полезно рекомендовать сторонам меры, способные дать им взаимный, с военной точки зрения, залог мирных намерений, каковыми являются: удаление войск от границы, сокращение численности личного состава, демобилизация и т. д.

б) Случаи, подпадающие под действие пункта 1 статьи 11

145. Комитет Совета отмечает в своем докладе, что Совет может указать сторонам, от каких передвижений войск, мобилизационных операций и других мероприятий того же рода он им рекомендует воздержаться.

146. В случае п. 1 ст. 11, Совет может с еще большим основанием рекомендовать сторонам как меры демобилизации, так и другие меры, указанные в предшествующем пункте.

147. Опыт показывает, что очень часто впечатление нахождения под военной угрозой парализует усилия, направленные к предупреждению войны. Следует напомнить соображения, высказанные на 33 сессии Совета сэром Остином Чемберленом, указавшим, что всякого рода военные приготовления государства с целью нанести в случае войны немедленно решительный удар противнику, могут быть приняты уже в нормальное время и составить во время кризиса чрезвычайно серьезную угрозу для противной стороны.

148. Другой важный пункт, который следует отметить — это локализация конфликта. Все усилия Совета воспрепятствовать военным действиям могут остаться тщетными, если государства, иные, чем стороны в конфликте, примут военные меры против той или другой из этих сторон. Даже так называемые предупредительные или демонстративные меры могут иметь отражение, последствия которого могут быть непоправимы. Совет может принять те же меры как в отношении третьих держав, так и в отношении сторон.

Представляется, что этот пункт требует особого внимания Совета в тех случаях, когда могли бы начать применяться военные союзы или конвенции, в особенности, если эти соглашения дают возможность автоматического или самопроизвольного применения военных мер. Этот пункт специально рассмотрен в меморандуме о безопасности.

149. Чтобы остановить уже начатые военные действия, Совет может рекомендовать сторонам заключение перемирия. Подобным образом он поступил в первом польско-литовском споре.

150. Для того, чтобы следить за событиями в промежутках между сессиями, Совет, смотря по случаю, мог бы уполномочить на это либо очередного председателя, либо докладчика по дан-

ному вопросу, либо совместно эти два лица. Он также может назначить комитет, состоящий из нескольких его членов. Примером тому может служить первый польско-литовский спор. Можно также напомнить вмешательство г. Бриана в случае греко-болгарского конфликта.

с) Специальные случаи

151. Ст. 11 остается подлежащей применению, когда процедура ст. 15 была исчерпана. При применении ст. 15 можно представить себе следующие возможности:

а) Совету не удается рекомендовать решение единогласно.

б) Совет единогласно рекомендует решение, но это решение отвергнуто одною из сторон или обеими сторонами.

с) Совет признает, что спор касается вопроса, который международное право предоставляет исключительной компетенции одной из сторон.

152. В этих случаях Совет мог бы всегда удостовериться в том, что стороны намерены делать по истечении сроков, предусмотренных в ст. 12. Он может рекомендовать сторонам продлить эти сроки. Он может предложить охранительные меры, чтобы воспрепятствовать обострению положения.

153. В случае единогласной рекомендации, он может приложить старания к тому, чтобы привести сторону или стороны, отклонившие его решение, принять его эвентуальные предложения.

Можно напомнить, что в случае применения п. 8 ст. 15, Женевский протокол предусматривал, что если даже Постоянная палата или Совет признали бы, что вопрос подлежит исключительному ведению какого-либо государства, принятое решение не препятствовало бы рассмотрению создавшегося положения Советом или Собранием согласно ст. 11 Статута.

д) Охранительные меры

154. Трудно перечислить все меры, которые Совет мог бы принять в качестве охранительных мер согласно ст. 11, однако, чрезвычайно полезные указания по этому находятся в Локарнских соглашениях.

Эти соглашения указывают, что в случае возбуждения перед Советом одного из вопросов, которые имеются в виду в этих актах, Совету принадлежит озаботиться предписать подходящие предварительные меры; одновременно соглашения указывают, что стороны обязуются сообразоваться с этими предписаниями, воздержаться от каких-либо мероприятий, которые могли бы вредно отозваться на исполнении решения или соглашений, предложенных Советом, и вообще не прибегать к какого-либо рода действию, способному обострить или расширить спор.

155. Можно было бы иметь в виду, что в случае, если дело не идет о споре между государствами, подписавшими Локарнские

арбитражные договоры, Совет может рекомендовать сторонам принятие аналогичных обязательств.

Заключительные замечания

156. Комитет Совета указывает в своем докладе, что если, несмотря на все меры, рекомендованные Советом в силу ст. 11, произошло бы обращение к войне, то вероятно указанная деятельность Совета позволит определить, какое государство является агрессором.

157. Государство, действия которого вызвали возникновение кризиса, не должно обязательно считаться агрессором и в некоторых случаях могла бы рассматриваться как агрессор другая сторона, когда она преднамеренно отказалась подчиниться рекомендациям Совета. Перспектива такой возможности окажет сильное давление на спорящие стороны, чтобы побудить их принять меры, предложенные Советом.

158. Существует другой факт чрезвычайной важности, который следует учитывать и который создаст дополнительное препятствие тому, чтобы вовлечь народы в войну. Как это уже было упомянуто во Вводной записке:

«Можно сказать, что до существования Лиги наций национальные точки зрения были на практике единственно известными общественному мнению во время международного кризиса. Гласность дебатов Совета может обеспечить не только шансы лучшего изложения в другой стране точки зрения противной стороны, но в особенности то, что официальные рекомендации Совета сторонам дадут всемирному общественному мнению элемент оценки и что этот фактор, конечно, не преминет побудить руководителей разных тяжущихся стран к мирному разрешению.

Нельзя представить себе, что правительство одной из тяжущихся стран отказалось придать полной гласности официальные рекомендации Совета. Если бы это случилось, то не только за границей, но и внутри страны имелся бы чрезвычайно показательный элемент оценки намерений этого правительства. Всякое правительство было бы весьма заинтересовано избегнуть такого дискредитирования».

IV. Статья 16 Статута. Изучение этой статьи в условиях, аналогичных тем, которые были применены при изучении ст. 11

Введение

159. Программа работ, одобренная Комитетом арбитража и безопасности во время его I сессии, включает изучение ст. 16 согласно методу, аналогичному тому, который был принять для изучения ст. 11.

Изучение ст. 11 следовало за докладом г. де Брукера в ко-

митете Совета по вопросу 1 б) предложения французской делегации в Комиссии по подготовке Конференции по разоружению. Доклад г. де Брукера касался двух статей — 11 и 16.

Французское предложение относилось к некоторым вопросам, содержащимся в вопроснике, представленном Советом Комиссии по подготовке Конференции по разоружению, а именно:

«Вопрос V. а) По каким принципам было бы возможно установить соотношение между вооружениями, которые могли бы быть предоставлены каждой стране, учитывая в частности:

«1° . . . .

8°. Степень безопасности, которую эта последняя в случае агрессии могла бы получить в силу либо положений Статута, либо особых обязательств, принятых по отношению к ней.

б) Можно ли содействовать ограничению вооружений, рассматривая возможности изыскания способов, могущих облегчить быстрое осуществление в момент, когда произойдет агрессия, взаимной экономической и военной поддержки, предусмотренной ст. 16 Статута».

Французское предложение, останавливаясь на этих вопросах, содержало, в частности, следующее:

«По поводу параграфа а) и параграфа б) пункта 8 вопроса V комиссия полагает, что определение метода и способов, могущих быстро осуществить помощь, которой могло бы воспользоваться государство, подвергшееся нападению необходимо для того, чтобы дать возможность этому государству исчислить те сокращения или ограничения вооружений, на которые оно может согласиться.

Поэтому Комиссия предлагает Совету:

1°. Подвергнуть изучению методы или правила, способные:

а) . . . .

б) ускорить выработку решений, подлежащих принятию Советом во исполнение обязательств Статута.

160. Замечательный доклад г. де Брукера по этому вопросу I б) был обсужден на V сессии Комитета Совета. Этот последний, следуя мнению виконта Сесиля, решил приступить немедленно к изучению пяти конкретных предложений доклада, так же как и части доклада, касающейся мер, подлежащих принятию в силу ст. 11. Обсуждение части доклада, посвященной общим принципам ст. 16 и законной силе резолюции 1921 г., было отсрочено.

В своих резолюциях от 8 декабря 1926 г. Совет принял к сведению, что Комитет Совета оставлял за собою право представить ему в дальнейшем доклад о ст. 16 и по предложению своего комитета просил Генерального секретаря собрать всю документацию, касающуюся работ Лиги наций относительно этой статьи. Во исполнение этого решения Генеральный секретарь собрал все резолюции, принятые различными органами Лиги по поводу

ст. 16, добавив к ним меморандум, резюмирующий меры, принятые Лигой по этому поводу.

Изучение ст. 11 привело к докладу, принятому Комитетом Совета 15 марта 1927 г., относительно методов и правил, способных ускорить выработку решений, подлежащих принятию Советом, чтобы дать силу обязательствам Статута. Этот доклад (к которому относится глава III настоящего меморандума), был принят Собранием на его последней очередной сессии.

В настоящей главе будет продолжено изучение применения ст. 16.

Резолюции 1921 года

161. Собрание 1921 г. приняло ряд поправок к ст. 16. Оно оставило для последующего изучения на одном из следующих Собраний применение ст. 16. На этом Собрании пришлось бы взять за исходное положение текст ст. 16 в том виде, как он явился бы после ратификации и введения в силу поправок 1921 г. Собрание 1921 г., озабоченное желанием по возможности установить метод применения ст. 16 до введения в силу поправок, приняло 19 резолюций, цель которых указана в первой из них:

«1. Резолюции и предложения об изменении ст. 16, принятые Собранием, составляют, до тех пор пока изменения не будут введены в силу в форме, требуемой Статутом, директивы, которые Собрание временно рекомендует Совету и членам Лиги на случай применения ст. 16».

Таким образом, дело шло о временных директивах, которые Собрание хотело предписать до того момента, когда будут введены в действие принятые поправки. Временно, в ожидании скорой ратификации, эти поправки и связанные с ними резолюции должны были служить директивами. Следует отметить, что более, чем одна из 19 резолюций, опиралась не на текст ст. 16, действовавшей в 1921 г., но на текст, получившийся в результате изменений 1921 г. Доклад г. де Брукера дает тому целый ряд примеров. приводить которые здесь нет надобности.

Поправки 1921 г. не вошли в силу. Им нехватает ратификации некоторых членов Совета.

Таким образом, положение вещей, имевшееся в виду в первой резолюции, продлилось значительно дольше, чем предполагало Собрание в 1921 г.

162. Это положение далеко неудовлетворительно. Прежний текст все еще остается в силе, несмотря на многочисленные ратификации поправок 1921 г. Судьба этих поправок зависит от решения только нескольких членов. Было бы желательным положить конец этой неопределенности либо путем скорейшей ратификации, либо, в подлежащем случае, окончательным оставлением этих поправок. Следует напомнить здесь поправку, принятую Собранием 3 октября 1921 г., добавляющую к ст. 26 Статута пункт,

составленный следующим образом: «Если в течение двадцати двух месяцев, следующих за голосованием Собрания, не было собрано количества требуемых ратификаций, то резолюция о поправке недействительна». Известно, что эта поправка не получила необходимого числа ратификаций.

163. В той мере, в какой резолюции 1921 г. несовместимы со ст. 16 в ее теперешнем виде, им нельзя придавать законной силы. Те из них которые соответствуют Статуту, не утеряли своего значения. Следует, однако, заметить, что, как это видно из доклада г. де Брукера, ни поправки, не вошедшие в силу, ни резолюции не могут налагать на какого-либо члена новых обязательств, ни освобождать его от обязательств, которые он принял. Нельзя, однако, не признать, что как поправки, так и резолюции остаются предложениями чрезвычайной важности. Поскольку резолюции согласны со Статутом, можно видеть в них указание концепции пределов применения ст. 16, из которой исходят Совет и Собрание, и заявление о том, как они в подлежащем случае намереваются применять эту статью.

Толкование ст. 16

164. Изучение ст. 16 послужило основанием для многих контроверз относительно точного содержания статьи. Следует ли с целью их устранения постараться еще раз установить более или менее официальное толкование? Следует ли, например, уточнять, что понимать под «обращением к войне» в первой строчке статьи? Нельзя не признать, что было бы чрезвычайно желательным притти к принятому всеми толкованию, которое положило бы конец ряду контроверз. Надо напомнить здесь то, что было выражено в четвертой резолюции 1921 г.:

«4. Отдельным членам Лиги принадлежит определить имеет ли место нарушение Статута. Обязательства, лежащие на членах в силу ст. 16, вытекают прямо из Статута и их выполнение основывается на должной вере в договоры».

Эта доктрина общепринята в настоящее время; даже если это не так, Совет не мог бы ссылаться на какой-либо текст ни применить какую-либо санкцию, чтобы принудить какого-либо члена следовать решению Совета в силу ст. 16, которое бы этот член не считал обоснованным. Сами члены будут решать вопрос о выполнении своих обязательств по ст. 16. Поэтому следует учитывать, что в момент, когда им придется принимать это чрезвычайно важное решение, они будут руководствоваться собственной концепцией обязательств, падающих на них в силу ст. 16.

165. Можно даже пойти еще дальше. Если когда-либо возникнет вопрос о применении ст. 16, решение государств не будет зависеть от толкований, как бы авторитетны они ни были. Оно не будет зависеть также от юридических дедукций, но большим вопросом будет знать, является ли или нет принцип ст. 16 живой

реальностью. Чтобы выполнить обязательства столь серьезного значения, как те, которые содержатся в ст. 16, государства должны быть проникнуты духом ответственности и солидарности, лежащим в основе ст. 16 и всей Лиги наций.

166. Если кажется разумным оставить урокам опыта подбор элементов, способных уточнить в будущем предписания ст. 16, то все же необходимо признать некоторую опасность фиксации в неизменных формулах мер, могущих быть принятыми в силу этих текстов.

Действительно, толкование, устанавливающее крайне жесткие и точные критерии для того, чтобы решить, имеется ли обращение к войне или нет, могло бы заставить Совет и членов констатировать наличие случая применения ст. 16 в то самое время, когда можно было бы еще сомневаться, имеется ли действительно налицо обращение к войне и когда можно было бы надеяться, что миротворческая акция Совета способна остановить уже начатые военные действия и избежать рокового применения ст. 16.

Следует напомнить здесь соображения, приведенные при изучении ст. 10, относительно критериев, способных служить элементами оценки для определения агрессора.

Применение статьи

167. Мы подходим теперь к мерам, могущим быть принятыми с целью подготовки применения ст. 16. Здесь следует отметить разницу между подготовкой к применению ст. 11 и ст. 16. Акция, предпринятая в силу ст. 11, имеет целью оградить мир наций; она является согласительной и миротворческой.

Ст. 16 применяется в более поздней стадии конфликта. Она предписывает, как это правильно сказано в докладе г. де Брукера, ужасные меры на крайний случай, когда все усилия Лиги для сохранения мира окончательно потерпели бы крушение перед преступной волей государства, решившегося на войну. Таким образом, подготовлять применение ст. 11, это значит подготовлять мирную акцию; подготовлять же применение ст. 16 означает подготовлять меры чрезвычайной важности. Подготовлять акцию Совета в силу ст. 11, это подготовлять акцию, от которой ожидается, что она осуществится в нужное время и будет плодотворна; подготовлять выполнение ст. 16 — это подготовлять акцию в ожидании, что она никогда не осуществится.

168. Можно мыслить двояким образом подготовку применения ст. 16. Подготовка может выразиться в специальных мероприятиях, которые применялись бы к определенным положениям. Всевозможные случайности должны бы быть предусмотрены. Подготовка могла бы быть доведена до разработки планов кампании на случай агрессии. С другой стороны, она также могла бы быть всеобщей и имеющей целью создание положения,

позволяющего иметь доверие к действенности органов Лиги и желанию членов выполнить свой долг, если применение ст. 16 оказалось бы необходимым. Подготовка к применению статьи должна была бы вестись в первую очередь в этом последнем направлении. В противоположность специальной подготовке, общая подготовка не создает опасности вызывать конфликты, измышляя их.

169. Подготовка военных санкций, предусмотренных в ст. 16, не кажется благоприятствующей делу развития взаимного доверия между государствами членами Лиги наций, если одновременно не будут организованы мирные способы разрешения всех международных споров и если, кроме того, не будет всеобщего согласия о сокращении и ограничении вооружений.

170. Подготовляя применение ст. 11, одновременно в широкой мере подготовляют и применение ст. 16. Это легко объяснимо, если учесть, что введение в действие мер, предусмотренных ст. 16 имеет место не в начале конфликта, а только тогда, когда доказано, что серьезный кризис не может более получить мирного разрешения. Таким образом, вопрос о применении ст. 16 не будет ставиться перед Советом и членами без того, чтобы Совету не приходилось заниматься ранее конфликтом в силу ст. 11 и аналогичных статей. Применение процедуры ст. 11 явится для Совета наилучшей подготовкой для выполнения своих обязанностей по ст. 16. Эта процедура ознакомит его с позицией обеих сторон и предоставит ему ценные указания, позволяющие дать членам Лиги директивы и рекомендации, на которые они имеют право.

171. Последнее слово в отношении мер, подлежащих принятию во исполнение ст. 16, принадлежит не Совету. Членам принадлежит вынести решение о мерах, которые они могут принять, постоянно памятуя о лежащей на них обязанности заставлять уважать Статут. Чтобы добиться эффективной репрессии против агрессора, требуется совместное сотрудничество. Ясно, что для того, чтобы это сотрудничество было успешно, в высшей степени желательно, чтобы государства могли общим образом руководствоваться авторитетным отзывом, авторитетность которого являлась бы неоспоримой. Что же касается военного воздействия на агрессора, то сама ст. 16 возлагает на Совет делать членам свои рекомендации. Временные директивы 1921 г. добавляли к этому, что в подлежащем случае Совету будет принадлежать право рекомендовать членам общий план действий, координирующий подлежащие принятию экономические, торговые и финансовые меры. Это является ценным предложением, выходящим за рамки временных резолюций 1921 г. Приданная Совету роль вполне соответствует тому центральному месту, которое ему отводит Статут.

172. Для рекомендаций, которые Совет должен будет делать,

он будет нуждаться в исчерпывающей информации по различным вопросам. В одной из своих резолюций, принятых 8 декабря 1926 г., Совет просил Генерального секретаря методически собирать точные сведения относительно экономических и финансовых отношений государств, в видах эвентуального применения ст. 16 Статута и приступить к этой работе согласно плану, который после запроса технических организаций Лиги наций, включая в случае необходимости и Смешанную комиссию, Генеральный секретарь представит Совету. Относительно подлежащего установлению плана имелась переписка между Генеральным секретарем, Экономическим комитетом и Финансовым комитетом Лиги.

В письме от 13 октября 1927 г. (см. приложение 1) Финансовый комитет довел до сведения Генерального секретаря, что он не может не полагать, что этот новый вид обследования способен породить недоразумения относительно цели производимых ныне работ по собиранию и опубликованию данных торговой статистики и других экономических сведений, предпринятых в общих интересах науки и для экономических целей практического порядка. Комитет заявлял, что он считает чрезвычайно важным продолжение и развитие этой работы согласно принятых ныне методов и очень бы сожалел, если бы было начато что-либо, могущее ограничить или затруднить эту работу.

173. Комитет в то же время признал, что независимо от обязательств различных государств, Лига могла бы сыграть очень важную роль, обеспечив надлежащее согласование мер, принятых в разных странах и что поэтому было бы желательным, чтобы, если к тому представится случай, Лига могла бы пользоваться отзывами и содействием экспертов, могущими потребоваться при особых обстоятельствах определенного кризиса. По мнению Комитета, можно быть на высоте требований положения лишь в том случае, если заручиться в нужный момент содействием и техническими сведениями, дать которые в состоянии только государства.

174. В этих условиях Комитет рекомендовал не создавать никаких новых форм обследований, помимо собирания экономической документации, производимого Лигой согласно применяемых ныне методов и для уже намеченных целей. Комитет просил, чтобы государствам членам Лиги было предложено дать обязательство, что кроме выполнения специфических обязательств, непосредственно лежащих на них в силу ст. 16, они в подлежащем случае своевременно предоставят в распоряжение Лиги экономические и финансовые сведения, которыми они располагают, относящиеся к рассматриваемому особому случаю, так же как и отзывы и содействие компетентных экспертов, чтобы помочь усилиям Лиги надлежащим образом координировать меры, принимаемые различными государствами членами.

175. Тот же смысл имеет отзыв Экономического комитета, изложенный в его письме к Генеральному секретарю от 21 декабря 1927 г. (см. приложение 2). Если следовать авторитетному отзыву этих двух комитетов, Лига наций удовольствовалась бы пока собиранием и опубликованием данных торговой статистики и других уже разработанных экономических сведений. Если бы наступило время для применения ст. 16, то Совет запросил бы мнение экономических и финансовых экспертов стран, особо заинтересованных в санкциях, и таким образом получил бы необходимые сведения, чтобы подготовить свои рекомендации.

176. Теперь можно было бы войти в детали мер, подлежащих принятию в случае применения ст. 16. Здесь будет уместно напомнить первую фразу десятой резолюции 1921 г.

«Нецелесообразно принимать заранее и детально решение о всех экономических, коммерческих и финансовых мерах, подлежащих принятию в каждом случае применения экономического давления».

Действительно, могущие представиться случаи так разнообразны, что невозможно установить заранее, какие меры будут возможными и полезными. Когда наступит нужный момент, Совет будет действовать с полным знанием дела на основании опыта своей деятельности в силу Статута в течение развития конфликта.

Таким образом, дело не идет о создании процессуального кодекса для применения ст. 16.

Можно, однако, общим образом формулировать указания и рекомендации, которыми могут руководствоваться Совет и члены Лиги, не ограничивая свободы органов Лиги судить в любой момент о наилучших способах, подлежащих применению, и не уменьшая и не увеличивая прав и обязанностей членов, вытекающих из Статута. Указания подобного рода в виде резюме можно найти в выводах, изложенных в конце этого меморандума.

177. Приложение 1 к главе IV.

Ответ Финансового комитета по поводу методического собрания сведений.

Комитет весьма внимательно рассмотрел приводимую ниже резолюцию Совета:

«Совет просит Генерального секретаря:

а) Методически собирать точные сведения относительно экономических и финансовых сношений государств, в видах эвентуального применения ст. 16 Статута и приступить к этой работе согласно плану, который Генеральный секретарь представит Совету после запроса технических организаций Лиги наций, включая в случае необходимости и Смешанную комиссию».

Комитет полностью отдает себе отчет о том, что чрезвычайно

важно, чтобы постановления ст. 16 относительно разрыва экономических и финансовых сношений были введены в действие государствами членами эффективно и безотлагательно, как только необходимость этого даст себя почувствовать; равным образом, он сознает важность той роли, которую центральная организация Лиги наций может играть для обеспечения достижения этого результата.

Комитет все же не может не считать, что эта новая форма обследования способна породить недоразумения насчет цели теперешних работ по собиранию и опубликованию данных торговой статистики и других экономических сведений, предпринятых в общих интересах науки и в экономических целях практического порядка. Комитет считает весьма важным, чтобы эта работа продолжалась и развивалась согласно принятых ныне методов и очень сожалел бы, если бы было начато что-либо, могущее ее ограничить или затруднить.

В то же время Комитет признает, что независимо от обязательств различных государств, Лига может сыграть очень важную роль, обеспечив надлежащее согласование мер, принятых в разных странах и что поэтому желательно, чтобы если к тому представится случай, Лига могла располагать сведениями, так же как и отзывами и содействием экспертов, могущими потребоваться при особых обстоятельствах определенного случая кризиса. По мнению Комитета, это возможно только если заручиться в нужный момент техническими содействиями и указаниями, дать каковые могут лишь одни государства члены.

В этих условиях Комитет рекомендует, чтобы помимо развития и расширения дела собирания экономической документации, производимой Лигой, согласно применяемых ныне методов для уже предусмотренных целей, не создавалось никаких новых видов обследования, но чтобы государства члены помимо выполнения специфических обязательств, налагаемых на них прямо ст. 16, были приглашены обязаться предоставить в подлежащем случае в распоряжение Лиги экономические и финансовые сведения, которыми они располагают и которые имеют отношение к отдельному случаю кризиса, который имеется в виду, а также отзывы и содействие компетентных экспертов, чтобы помочь Лиге в ее усилиях по надлежащему согласованию мер, принимаемых различными государствами членами.

178. Приложение 2 к главе IV.

Ответ Экономического комитета по поводу методического собирания сведений.

В ответ на направленную ему просьбу высказать свое мнение относительно наиболее пригодных способов для того, чтобы:

«методически собирать точные сведения относительно эконо-

мических и финансовых сношений государств, в видах эвентуального применения ст. 16 Статута и приступить к этой работе согласно плану, который Генеральный секретарь представит Совету после запроса технических организаций Лиги наций, включая, в случае необходимости, и Смешанную комиссию».

Экономический комитет изучил вопрос, имея в виду необходимость обеспечить наивозможно более эффективное и немедленное применение положений ст. 16 Статута относительно разрыва экономических и финансовых сношений.

Ему пришлось установить для этого различие между документацией международного характера, располагать которой Совет должен иметь возможность во всякое время, и документацией национального характера, к которой Совет должен иметь возможность обратиться либо в случае наличия обстоятельств, предусмотренных ст. 16, либо для начала подготовительной работы или создания систем, пригодных для случая наступления такого положения вещей.

Что касается постоянной документации международного характера, то Экономический комитет не считает полезным предусматривать иную документацию, чем та, которой он располагает.

Имея эту документацию, Совет может определить как ресурсы, от которых государство зависит от заграницы, так и ресурсы, которыми оно располагает на собственной территории. Было бы напрасно желать исправить или восполнить эти данные путем изучения программы, которую каждая страна могла бы установить для освобождения от этой зависимости или для усиленной эксплоатации своих ресурсов в случае, предусмотренном ст. 16 Статута. Комитет не располагает никакими способами обследования этих национальных программ, могущих в известных случаях помочь в оценке международных статистических данных.

По этой причине Комитет не считает, что документация общего и международного характера была бы, в доступных ему пределах, самой действительной для обстоятельств, которые имеет в виду ст. 16, или для продолжения работ, имеющих в виду эти обстоятельства.

Для этих целей наиболее ценным элементом документации являются работы национального характера, исходящие, с одной стороны, из известных в каждой стране ее ресурсов или их недостатков, так же как и из средств увеличения первых или замены вторых, которые она имеет в виду, и, с другой стороны, о поддержке, которую она надеется получить из-за границы. Поэтому Экономический комитет придерживается того мнения; что каждое правительство, должно было бы быть в состоянии представить в любой момент такого рода документацию, приспособленную как к обстоятельствам, которые имеет в виду ст. 16, так и к общему изучению, которые органы Лиги могли бы решить предпринять ввиду этих обстоятельств.

Комитет обращает особое внимание на тот факт, что документацию национального характера, о которой идет речь, надо было бы иметь возможным представить не только в письменной форме, но и что надо было бы, чтобы ее могли детализировать, комментировать и обосновать эксперты, заранее назначенные каждым правительством.

Комитет убежден, что как при посредстве статистических работ международного характера, которые он производит, так и созданием национальной документации, которое он рекомендует, Секретариат Лиги наций будет в состоянии удовлетворить обязательствам, возложенным Статутом на Лигу наций.

V. Сообщения Лиги во время кризиса

179. При изучении ст. 11, произведенном в главе III, уже указывалось, что систематическая подготовка акции Совета в силу означенной статьи, имеет как политическую, так и техническую сторону. К этой последней относится вопрос о сообщениях Лиги во время кризиса.

180. Вопрос о сообщениях Лиги во время кризиса не только играет роль для применения ст. 11, но также и для применения ст.ст. 4, 10, 15, 16 и 17. Эффективное действие Совета в силу этих статей в значительной мере зависит от возможности быстрого его созыва. Чем скорее будет созван Совет, тем скорее будет также его вмешательство для сохранения или восстановления мира. Это — важный фактор безопасности.

181. В этом порядке мыслей последнее Собрание подтвердило снова, что члены Лиги обязаны облегчать всеми доступными им способами созыв Совета во время кризиса.

182. Впрочем, быстрый созыв Совета является не единственным важным пунктом. Общим образом следует обеспечить быстрейшим способом:

1. Обращение членов Лиги к последней;
2. Сообщения Генерального секретаря с членами Совета;
3. Сообщения Генерального секретаря с Председателем Совета;
4. Сообщения председателя Совета и Генерального секретаря с заинтересованными государствами;
5. Собрание членов Совета в Женеве или в каком-либо ином месте и
6. Выезд на места специальных миссий Совета.

183. Все эти вопросы, за исключением вопроса о созыве Совета и посылки на место следственных комиссий или посланий, производятся по проволочному или беспроволочному телеграфу и телефону.

184. Важность быстроты сообщений ясно обнаружилась во время пограничного инцидента между Болгарией и Грецией.

Следственная комиссия заявила в своем докладе по поводу этого инцидента, что «выигрыш нескольких минут может помешать катастрофе. При существующих обстоятельствах, очень благоприятных потому, что с очередным председателем Совета могла быть установлена связь по телефону через час после просьбы Болгарии, направленной Генеральному секретарю, чуть было не разразились военные операции, которые могли иметь самые гибельные последствия».

185. Вопрос о сообщениях был равным образом поднят г. Поль-Бонкуром на I сессии Подготовительной комиссии. Представитель Франции сказал, что быстрота являлась в некоторых случаях основным условием для воспрепятствования войне. Подобное же мнение выразил г. де Брукер, когда он говорил, что дело идет о том, чтобы опередить мобилизацию армии, которая всегда производится быстро.

186. Первое изучение, произведенное по просьбе Совета Консультативной комиссией сообщения и транзита, уже привело к точным предложениям, получившим согласие заинтересованных управлений и позволяющим наивозможно лучше использовать уже существующие средства сообщений как в отношении железнодорожного транспорта, так и судоходства и телеграфных и телефонных и т. п. сообщений.

187. Однако, Совет хотел пойти еще дальше. По его указаниям Консультативная комиссия сообщений и транзита начала изучение вопросов о создании для нужд Лиги наций, в частности во время кризиса, независимых средств сообщения, находящихся полностью в ее распоряжении, и тем самым значительно меньше затронутых теми затруднениями, которые состояние кризиса несомненно внесет в нормальное функционирование сообщений, контролируемых различными правительствами.

188. Комиссия транзита изучает таким образом возможность предоставления Лиги наций независимых средств воздушного сообщения, так же как и создания радиотелеграфной станции Лиги, позволяющей ей сноситься своими средствами с возможно большим числом членов Лиги.

189. Комитет арбитража и безопасности не может не интересоваться этими вопросами. Все эти меры, принимаемые с целью сделать более быстрыми и верными сообщения, необходимые для правильного функционирования органов Лиги во время кризисов, будут способствовать укреплению всеобщей безопасности. В частности, особо важное значение он может придавать тому, чтобы в важных случаях была бы обеспечена независимость средств сообщения Лиги.

190. Осуществление перечисленных мер также покажет на деле в реальной и осязательной форме, что члены Лиги решили создать из Лиги действительное эффективное орудие; оно явится в глазах всех определенным выражением солидарности.

VI. Изучение плана финансовой помощи государствам, которым угрожает агрессия

Введение

191. Резолюция, принятая Комитетом арбитража и безопасности на его I сессии, определяет желательное для него изучение следующим образом:

изучение плана финансовой помощи государствам, которым угрожает агрессия, и в частности предварительных вопросов, возбужденных Финансовым комитетом:

а) Изучение критериев, позволяющих установить презумпцию агрессии, и процедура Совета в этом случае;

б) Права участия государств (вопрос о государствах не членах Лиги).

192. Относительно плана финансовой помощи, составляющей предмет изучения, Собрание на своей VIII очередной сессии приняло следующую резолюцию:

«Собрание,

Ознакомившись с проектом, представленным Совету Финансовым комитетом по поводу выдвинутого Финляндским правительством предложения, имеющего целью обеспечить финансовую помощь всякому государству, подвергшемуся агрессии;

Констатируя важность системы финансовой помощи, предназначенной содействовать организации безопасности, необходимой для достижения всеобщего разоружения;

Просить Совет предложить изучение проекта, каковое Комитет объявляет необходимым для дополнения и уточнения проекта в видах его эвентуального принятия, либо на Конференции по разоружению, либо на конференции, специально созданной для этой цели.

Собрание указывает Совету на пользу представить означенный проект, так же как и документацию относительно ст. 16, подготовленную Юридической секцией Секретариата, замечания, представленные различными правительствами, и протоколы прений III Комиссии по этому поводу, — Комитету, создание которого оно предлагает в своей резолюции по вопросам арбитража, безопасности и разоружения.

193. Совет на своей 47 сессии передал резолюцию Собрания через посредство Комиссии по подготовке Конференции по разоружению нашему Комитету путем следующей резолюции:

«Совет,

Принимает к сведению резолюцию, принятую Собранием 26 сентября 1927 г. по вопросу о финансовой помощи государствам, подвергшимся агрессии;

Передает указанную резолюцию Подготовительной комиссии для передачи в свою очередь Комитету, который она должна будет создать для изучения вопросов арбитража и безопасности;

Уполномачивает названный Комитет запрашивать Финансовый комитет всякий раз, когда он сочтет это необходимым, и просить его в случае надобности продолжать техническое изучение вопроса;

Просит Финансовый комитет сотрудничать в этих целях с Комитетом арбитража и безопасности и с Комиссией по подготовке Конференции по разоружению».

194. В общих чертах план, проектируемый Финансовым комитетом, сводится к следующему:

Государству, ставшему жертвой агрессии, будет оказана помощь путем вмешательства Совета с целью получения обычным способом кредита на денежном рынке.

Помощь состояла бы в гарантии подлежащего размещению займа. Эта гарантия давалась бы государствами, участниками плана; пропорциональные размеры участия различных государств в гарантии могли бы соответствовать соотношению их взносов в Лигу. Конвенция, устанавливающая план, фиксировала бы максимальные пределы могущей быть данной гарантии. Если этот максимальный предел будет 50 000 000 фунтов, и если все члены Лиги будут в нем участвовать, то каждому государству придется гарантировать уплату процентов и погашение в сумме, равняющейся приблизительно пятидесятикратному годичному взносу этого государства в Лигу. Государства, подписавшие конвенцию, должны были бы вручить Генеральному секретарю или особым доверенным комиссарам (назначаемым Советом) общие гарантийные боны. Когда участвующее в конвенции государство, подвергшееся нападению, попросит о финансовой помощи, предусмотренной конвенцией, то Совет Лиги, запросив отзыв Финансового комитета, решит, в какой мере и каким образом эта просьба будет удовлетворена, и определит сумму займа.

В этих целях государства, подписавшие конвенцию, обменяют общие боны на «специальные гарантийные боны» на требуемую сумму, но не свыше общей суммы их гарантии.

«Специальные гарантийные боны», будут общим образом составлены по форме бонов, врученных доверенным комиссарам по австрийскому займу восстановления, и процедура введения их в действие будет та же.

В случае, если государство, подвергшееся нападению, не оплатит займа, то «специальные боны» будут предъявлены тем, кто их подписал.

Кроме того, Комитет предлагает усилить план учреждением дополнительной гарантии, по которой небольшое число подписавших государств, занимающих очень прочное финансовое положение, обеспечит подписавшим государствам всю сумму в полном размере. В случае необходимости эти последние подписавшие государства временно предоставят средства, необходимые для подлежащих производству платежей.

Каждое государство, подписавшее дополнительную гарантию, обязуется облегчить выпуск в своей стране займов, выпускаемых согласно Конвенции.

195. В настоящем меморандуме нельзя дать подробного технического изучения плана Финансового комитета. Такое изучение не могло бы производиться с пользой без сотрудничества Финансового комитета, уже проделавшем в этой области столь большую работу практического значения. Это сотрудничество было предусмотрено Советом. Нашему Комитету надлежит принять необходимые меры, чтобы взять на себя инициативу этого сотрудничества либо через посредство подкомиссии, либо какимлибо иным способом, которое он сочтет нужным.

196. Следует напомнить, что представитель Великобритании в Совете указывал, что его правительство одобряло план, намеченный Финансовым комитетом, но что он мог бы принять этот проект только при двух условиях, а именно, чтобы проект составлял часть всеобщего разоружения в достаточной мере и чтобы главные государства должны были также согласиться на удовлетворительное распределение бремени гарантии.

197. В настоящий момент представляется достаточным дать объяснение по двум главным пунктам, упомянутым в программе работы Комитета.

Изучение критериев, позволяющих установить презумпцию агрессии и процедура Совета в этом случае

198. По системе Финансового комитета для введения в действие плана помощи в пользу государства, подвергшегося агрессии, необходим акт каждого принявшего гарантию государства; надо обменять общие гарантийные боны на специальные гарантийные боны. Это важный пункт. Финансовый комитет хочет, чтобы от Совета зависело решить, может ли быть дана предусмотренная финансовая помощь государству, подвергшемуся нападению. Однако, несмотря на вручение общих гарантийных бонов, Совет не будет иметь возможности свободно и полностью располагать гарантией, а будет нуждаться в содействии государств. Отсюда возникает вопрос о том, будет ли практически возможно наряду с режимом ст. 16, при котором отдельным членам Лиги принадлежит право решать, произошло ли нарушение Статута, — ввести иную систему для финансовой помощи. И одновременно ставится вопрос о пользе изучения по отдельности критериев агрессии для применения ст. 16 и плана финансовой помощи.

199. Нельзя представить себе, чтобы, приняв решение по вопросу о том, имеет ли место агрессия в смысле ст. 16 и кто является агрессором, то же самое государство приняло участие в оказании финансовой помощи государству, которое оно не может

признать подвергшимся нападению. Государство никогда не окажет по предложению Совета своей финансовой помощи государству, которое оно считает агрессором и против которого оно применяет экономические или военные санкции. Еще менее можно представить себе, чтобы государство добровольно оказало свою военную помощь одной из двух воюющих сторон, а свою финансовую помощь другой, потому что критерии агрессии не одни и те же. Представляется необходимым установить соотношение между системой финансовой помощи и применением ст. 16. Обсуждался вопрос о том, является ли финансовая помощь по плану Финансового комитета выполнением обязательства по ст. 16. Так как по плану Финансового комитета финансовая помощь будет установлена специальной конвенцией, то можно оставить открытым вопрос об юридическом соотношении между этой помощью и обязательствами по ст. 16. Но, что необходимо — это соответствие и согласованность между применением ст. 16 членом и применением финансовой помощи тем же членом в том же конфликте.

200. Положение было бы иным, если бы была принята финансовая система, согласно которой Совет с самого начала мог бы всецело и свободно распоряжаться фондами, необходимыми чтобы гарантировать заем государству, подвергшемуся нападению. Тогда решение о предоставлении гарантии могло бы быть передано в руки Совета. Однако, с одной стороны, из доклада Финансового комитета можно заключить, что такая система столкнулась бы с препятствиями технического порядка; с другой стороны, декларации, сделанные как в Совете, так и в III Комиссии VIII Собрания дают основания усомниться в возможности ожидать сочувственного отношения всех государств к подобному проекту.

201. Вывод тот, что регламентация финансовой помощи должна быть такова, чтобы обеспечить согласованность между решениями в силу ст. 16 и решениями, касающимися финансовой помощи. Это может быть осуществлено путем ссылки в конвенции о финансовой помощи на случай применения ст. 16.

202. Надо все же сделать оговорку. Организованная финансовая помощь предполагает участие большого числа государств и руководство со стороны Совета. Таким образом, если, с одной стороны, нельзя будет принудить государство участвовать в финансовой помощи в пользу государства, которое оно само не рассматривает, как подвергшееся нападению, то, с другой стороны, надо оставить открытой возможность того, что бы ряд государств был готов оказать свою финансовую помощь государству, которое они рассматривают как жертву нападения, но, тем не менее, условленный план не вступал в силу либо потому, что некоторое число других государств не признает, что имеется казус федерис, либо потому, что сам Совет не принял решений,

необходимых для допущения применения плана финансовой помощи.

Что же касается процедуры, которой должен придерживаться Совет, то здесь имеют место те же самые замечания, которые были сделаны относительно критериев, позволяющих указать агрессора. В этом вопросе также нужно, чтобы финансовая помощь согласовалась с применением санкций по ст. 16.

203. Однако здесь нужно отметить, что Совет может воспользоваться планом финансовой помощи уже до того, как будет применена ст. 16. Когда приходится применять эту статью, то усилия Совета охранить мир потерпели неудачу. Период, еще предшествовавший нарушению Статута, представляет значительно больший интерес для целей Лиги наций.

Именно на этом периоде — это никогда не лишне повторять — Лига наций должна сконцентрировать свои усилия, чтобы избежать того опасного события, каковым является применение ст. 16. Здесь план финансовой помощи может также уже начать применяться и оказывать благотворное влияние. Среди средств давления, которое Совет, чтобы предотвратить войну, может употреблять в период своей деятельности в силу различных статей Статута и в особенности ст. 11 — возможность гарантии займа в пользу той стороны, которая эвентуально окажется жертвой агрессии, является одним из не менее действительных.

204. Предвидеть эту возможность и даже в подлежащем случае дать обещания в этом смысле явилось бы подтверждением солидарности членов Лиги с тем из государств, которое эвентуально подверглось нападению, представляло бы собою заблаговременную демонстрацию их решения действовать для сохранения принципов Статута. Выработка окончательного плана должна сделать возможным использование его Советом подобным образом во время действия Совета в силу ст. 11.

Право участия государств (вопрос о государствах не членах Лиги)

205. Нет основания не допускать участия в плане каждого члена Лиги наций, который этого пожелает, при условии его присоединения к конвенции в определенный срок.

206. С другой стороны, вопрос об участии государств не членов Лиги казалось бы не представляет практического интереса. Трудно допустить, чтобы государство не член возымело желание войти в столь тесное сотрудничество с Лигой. Государство, для которого защита, оказываемая Лигой наций, не представляет достаточного интереса, возможно потому, что оно не предвидит в том надобности, — не будет испытывать желания участвовать в организации финансовой помощи. Все же не представляется необходимым исключать общим образом государства не членов. Можно было бы открыть конвенцию для государств не членов,

которые будут допущены к присоединению специальным решением, принятым единогласно или большинством голосов участвующих. В данное время нет необходимости входить в детали этого вопроса.

VII. Выводы

207. Представляется нецелесообразным устанавливать для Лиги на время кризиса жесткий и исчерпывающий процессуальный кодекс и в настоящем меморандуме и в его выводах не имеется в виду ни что-либо добавлять к правам и обязанностям членов Лиги, ни в чем-либо их ограничивать.

Тем не менее возможно и полезно дать указания относительно возможностей, открываемых различными статьями Статута, и применения, которое они могут получить, не предрешая форм, которые бесконечное разнообразие случаев, встречающихся на практике, сделает необходимыми.

208. Для обеспечения во всех случаях эффективности акции Лиги наций в силу статей Статута, и в особенности ст.ст. 4, 10, 11 и 16, представляет первостепенный интерес активно вести работы по изучению и технической подготовке улучшения средств сообщения органов Лиги.

209. Лига наций имеет задачей сохранение мира; для выполнения этой задачи она должна прежде всего предупреждать войну. Применение репрессивных мер с их тяжкими последствиями, будет иметь место лишь в тех крайних случаях, когда предупредительные меры не достигли бы своей цели.

210. Для применения ст. 11 доклад Комитета Совета, одобренный Собранием на его VIII сессии, является ценным руководством, к которому настоящий меморандум добавляет еще несколько указаний.

211. Жесткое и точное определение выражений: «агрессия» (ст. 10) и «обращение к войне» (ст. 16) было бы не лишено опасности, так как оно могло бы обязать Совет и членов Лиги высказаться относительно нарушения Статута и привести в действие санкции в тот момент, когда было бы предпочтительней не принимать еще мер принуждения. Кроме того, оно создавало бы риск установления критериев, которые при непредвиденной ситуации могли бы привести к тому, что агрессором было бы квалифицировано государство, которое в действительности не было бы ответственно за военные действия.

212. Подготовка военных санкций, предусмотренных ст. 16, не представляется благоприятствующей развитию взаимного доверия между государствами членами Лиги наций, если в то же время не будут организованы мирные процедуры, способные разрешать все международные споры, и, если кроме того, не будет всеобщего согласия относительно сокращения и ограничения вооружений.

213. Чтобы облегчить эвентуальное применение ст. 16, следует добросовестным и исчерпывающим образом использовать другие статьи Статута и в особенности ст. 11.

Действительно, эта статья позволяет Совету следить за развитием конфликта, в силу чего Совет находит элементы решений, которые в подлежащем случае ему придется принимать в силу ст. 16.

214. Было бы желательным положить предел неуверенности, являющейся результатом того, что ряд поправок к ст. 16, большая часть которых восходит к 1921 г., еще до сих пор не получили необходимого числа ратификаций, — либо путем ратификации их в ближайшее время, либо окончательным оставлением этих поправок.

215. Было бы полезным, чтобы, в случае обращения к войне, Совет давал отзыв по вопросу о том, имеется ли или нет нарушение Статута и указывал бы, которая из двух борющихся сторон является нарушившей Статут.

216. Для определения агрессора Совет найдет наряду с другими элементами оценки ценные указания в том, в какой мере и каким способом стороны в конфликте содействовали акции, осуществлявшейся ранее Советом для сохранения мира в порядке применения статей Статута и в особенности ст. 11.

217. Было бы желательным, чтобы наряду с рекомендациями, предусмотренными п. 2 ст. 16 относительно участия в военных санкциях, Совет делал бы членам эвентуальные рекомендации относительно применения мер экономического давления, указанных в п. 1 ст. 16. Если этот случай представился бы, то Совет мог бы запросить экономических и финансовых экспертов заинтересованных стран.

218. Изучение вопроса об оказании финансовой помощи государству, являющемуся жертвой агрессии, должно быть продолжено как с технической, так и с политической точек зрения. При этом изучении следовало бы рассмотреть возможность использования финансовой помощи даже до применения ст. 16.

---

36. РЕЗОЛЮЦИЯ О МЕМОРАНДУМЕ РУТГЕРСА ОТНОСИТЕЛЬНО ст.ст. 10, 11 и 16, ПРИНЯТАЯ IX СОБРАНИЕМ

20 сентября 1928 г.

Собрание,

Ознакомившись с работами Комитета арбитража и безопасности относительно ст.ст. 10, 11 и 16 Статута,

Признает важное значение работы, произведенной в целях использования данных положений;

Считает, что данные справочного характера по вопросу о критериях агрессии, собранные в документах Комитета, представляют полезную сводку работ, произведенных Собранием и Советом, равно как и положений некоторых договоров;

Напоминает, в частности, что действия, которые Совет должен будет предпринять при конфликте в силу ст. 11 и других статей Статута, дадут ему важные элементы оценки, могущие облегчить определение того, кто является агрессором, в том случае, если, несмотря на все сделанные попытки, вспыхнула бы война;

Полагает, что изучение ст. 11 Статута, которая определяет, что Лига «должна принять меры, способные действительным образом оградить мир наций», удачно дополняет работу, которая была предпринята Комитетом Совета и одобрена Советом 6 декабря 1927 г., по рекомендации Собрания, и оттеняет без ущерба для значения других статей Статута, что Лига должна прежде всего предупреждать войну, а во всех случаях вооруженных конфликтов или угрозы вооруженных конфликтов, каковы бы они ни были, должна действовать, чтобы помешать наступлению военных действий или в подлежащем случае остановить уже начавшиеся военные действия;

Принимает к сведению предложения относительно ст. 16, содержащиеся в документах комитета, относящихся к изучению статей Статута;

Рекомендует Совету указанные работы как полезный элемент, который, не предлагая жесткой и полной процедуры во время кризиса и ничего не добавляя и не отнимая из прав и обязанностей членов Лиги, содержит ценные указания о возможностях,

которые дают отдельные статьи Статута и о том, как они могут быть применены не предрешая при этом модальностей, которые делало бы практически необходимым бесконечное разнообразие случаев;

Выражает, наконец, пожелание, чтобы были изучены другие статьи Статута, добросовестное и полное применение которых дает особые гарантии безопасности.

37. РЕЗОЛЮЦИЯ О ТИПОВЫХ ДОГОВОРАХ О НЕНАПАДЕНИИ И ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ, ПРИНЯТАЯ IX СОБРАНИЕМ

26 сентября 1928 г.

Собрание,

Ознакомившись с типовыми договорами о ненападении и взаимной помощи (приложение 3), выработанными Комитетом арбитража и безопасности и измененными в результате работ I и III Комиссий Собрания, а также с объяснениями, данными во вводной записке, составленной названным комитетом;

Высоко оценивая значение этих типовых договоров;

Убежденное в том, что их принятие заинтересованными государствами содействовало бы увеличению гарантий безопасности;

Рекомендует их изучению государств членов или не членов Лиги наций и

Выражает надежду, что они могут с пользой послужить основой для государств, желающих заключить договоры такого рода.

38. КОЛЛЕКТИВНЫЙ ДОГОВОР О ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ (ДОГОВОР Д), ОДОБРЕННЫЙ В КАЧЕСТВЕ ТИПОВОГО ДОГОВОРА IX СОБРАНИЕМ

26 сентября 1928 г.

. . . .

Констатируя, что уважение прав, установленных договорами или вытекающих из международного права, обязательно для международных судов;

Признавая, что права, принадлежащие государствам, могли бы быть изменены лишь с их согласия;

Полагая, что искреннее соблюдение, под эгидой Лиги наций, мирных процедур позволяет достигнуть разрешения всех мирных споров;

Заботясь об установлении на прочном основании взаимоотношений доверчивого сотрудничества между их соответственными странами и об обеспечении себе дополнительных гарантий мира в рамках Статута Лиги наций;

Решили заключить в этих целях договор и назначили своими уполномоченными:

. . . .

Каковые, после обмена своими полномочиями, признанными в доброй и должной форме, согласились о следующих положениях:

Глава I — Ненападение и взаимная помощь

Статья 1

Каждая из высоких договаривающихся сторон обязуется в отношении каждой из других сторон не производить какого-либо нападения или вторжения и ни в коем случае не прибегать к войне против другой договаривающейся стороны.

Однако, это условие не применяется, когда дело идет:

1. Об осуществлении права правомерной обороны, т. е. о противодействии нарушению обязательства, принятого на себя в первом абзаце;

2. О действии в порядке применения ст. 16 Статута Лиги наций;

3. О действии в силу решения, принятого Собранием или Советом Лиги наций или в порядке применения п. 7 ст. 15 Статута Лиги наций, при условии, что в этом последнем случае это действие направлено против государства, которое первое произвело нападение.

Статья 2

Каждая из высоких договаривающихся сторон обязуется в отношении каждой из других сторон передавать на процедуру мирного разрешения и в порядке, установленном в настоящем договоре, всякие вопросы, какого бы рода они ни были, которые могли бы их разделять и которые не могли бы быть разрешены обычными дипломатическими путями.

Статья 3

Если одна из высоких договаривающихся сторон полагает, что было совершено или совершено нарушение ст. 1 настоящего договора, то она немедленно внесет вопрос в Совет Лиги наций.

Как только Совет Лиги наций установит, что подобное нарушение было совершено, он незамедлительно осведомит об этом державы, подписавшие настоящий договор, и каждая из них обязуется оказать в таком случае немедленно свою поддержку державе, против которой направлено инкриминируемое действие.

Статья 4

1. Если одна из высоких договаривающихся сторон отказывается следовать способам мирного разрешения, установленным в настоящем договоре, или исполнить третейское или судебное решение и совершает нарушение ст. 1 настоящего договора, то будут подлежать применению постановления ст. 3.

2. В случае, если одна из высоких договаривающихся сторон, не совершая нарушения ст. 1 настоящего договора, оказалась бы следовать порядку мирного разрешения или исполнить третейское или судебное решение, то другая сторона внесет вопрос в Совет Лиги наций, который предложит подлежащие применению меры; высокие договаривающиеся стороны будут сообразовываться с этими предложениями.

Глава II. Мирное разрешение конфликтов (ст.ст. 5—28).

Глава III. Общие положения (ст.ст. 29—35).

. . . .

Ст. 29. 3. Стороны обязуются воздерживаться от всяких мер,

могущих неблагоприятно отразиться на выполнении судебного или третейского решения или соглашений, предложенных согласительной комиссией или Советом Лиги наций, и вообще не производить никаких действий какого бы то ни было рода, способных усугубить или расширить спор.

. . . .

Ст. 33. Настоящий договор, предназначенный обеспечивать сохранение мира и соответствующий Статуту Лиги наций не может толковаться как ограничивающий ее миссию принимать в любой момент меры, способные действительным образом ограничить всеобщий мир.

. . . .

---

39. РЕЗОЛЮЦИЯ О ДОБРЫХ УСЛУГАХ СОВЕТА, ПРИНЯТАЯ IX СОБРАНИЕМ

26 сентября 1928 г.

Собрание,

Ввиду резолюции, принятой Собранием 25 сентября 1926 г., приглашавшей Совет предлагать свои добрые услуги государствам членам Лиги для заключения соответственных соглашений, способных установить доверие и безопасность;

Убежденное в том, что в заключение между государствами, принадлежащими к тому же району, договоров о ненападении и взаимной помощи, предусматривающих согласительную процедуру, арбитраж и взаимные гарантии против нападения со стороны одного из них составляет одно из наиболее практических средств, которые можно было бы ныне рекомендовать государствам, ищущим более эффективных гарантий безопасности;

Полагая, что добрые услуги Совета, если бы они были свободно приняты всеми заинтересованными сторонами, могли бы облегчать заключение таких договоров;

Приглашает Совет уведомить все государства членов Лиги наций, что в том случае, если между государствами почувствуется надобность усилить общую безопасность, даваемую Статутом Лиги, и заключить для этой цели договор о ненападении и взаимной помощи или договор о ненападении, и, когда переговоры об этом натолкнутся на трудности, Совет, если ему будет о том заявлено желание одной из сторон — и после изучения политического положения, и учитывая общие интересы мира, — готов предоставить в распоряжение заинтересованных государств добрые услуги, могущие быть принятыми ими добровольно и привести к счастливому исходу переговоров.

40. РЕЗОЛЮЦИЯ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ РАДИОТЕЛЕГРАФНОЙ СТАНЦИИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМЫХ СООБЩЕНИЙ ЛИГИ НАЦИЙ В СЛУЧАЕ КРИЗИСА, ПРИНЯТАЯ X СОБРАНИЕМ

24 сентября 1929 г.

Собрание,

Желая, чтобы Лига наций имела в своем распоряжении и в своей прямой эксплоатации, по крайней мере во время кризисов, независимые средства радиотелеграфных сообщений с возможно большим количеством членов Лиги;

Желая облегчить во всякое время сношения между Лигой наций и членами Лиги, в частности с членами Лиги, отдаленными от места пребывания Лиги,

Поручает Генеральному секретарю принять необходимые меры для сооружения в возможно кратчайший срок радиотелеграфной станции, имеющей во всяком случае аппарат мирового охвата, насколько это только технически возможно, в соответствии с предложениями, представленными Собранию Консультативной и технической комиссией сообщений и транзита.

Швейцарское правительство может быть представлено при этой станции во время кризисов наблюдателем, роль какового наблюдателя определена в резолюции Совета Лиги наций от 9 марта 1929 г.[1]).

Собрание констатирует, что использование этой станции Лигой наций во время кризисов не может никоим образом быть противопоставлено Швейцарии, как создающее для нее международную ответственность.

---

[1]) Резолюция Совета от 9 марта 1929 г. в свою очередь отсылала к записке Юридического советника секретариата и ноте Швейцарского правительства. (См. док. № 59.)

41. РЕЗОЛЮЦИЯ О СООБЩЕНИЯХ ЛИГИ НАЦИЙ В СЛУЧАЕ КРИЗИСА, ПРИНЯТЫЕ XI СОБРАНИЕМ

30 сентября 1930 г.

А. Режим воздушных судов

Собрание,

Напоминая членам Лиги наций, что они обязаны облегчать всеми средствами функционирование Лиги;

Считая, что использование средств воздушного транспорта может быть необходимо в случае кризиса для придания наивозможно большей быстроты миротворческой акции Лиги наций;

Принимает следующую резолюцию:

1. Необходимо, чтобы члены Лиги, во исполнение вышеуказанных обязательств, предоставляли воздушным судам, обеспечивающим воздушные сообщения, представляющие интерес для функционирования Лиги, все льготы по воздушному передвижению и перелетам, вытекающие из их миссии с тем, чтобы эти воздушные суда, с одной стороны, пользовались всеми правами, предоставляемыми наиболее благоприятным конвенционным режимом государственным воздушным судам иным, чем военные, таможенные и полицейские воздушные суда и, с другой стороны, не подвергались ни в какое время исключительным и временным ограничениям, которым может быть подвергнуто воздушное передвижение.

Условия, в которых различные государства будут предоставлять льготы, предусмотренные в предшествующем пункте, будут установлены заранее каждым заинтересованным правительством, по соглашению с Генеральным секретарем Лиги. В частности, будут заранее установлены правила и нормальные маршруты следования так же, как и процедура, предусмотренная для незамедлительного извещения Генерального секретаря о возможных отступлениях от этих правил и этих маршрутов.

3. Воздушные суда, совершающие воздушные передвижения, представляющие интерес для функционирования Лиги наций, бу-

дут пользоваться наивозможно большими льготами в том что касается контроля или маршрутов следования.

4. Должны рассматриваться в качестве воздушных судов, обеспечивающих воздушные сообщения, представляющие интерес для функционирования Лиги наций в смысле настоящей резолюции, воздушные суда, постоянно или временно, предназначенные для перевозки агентов Лиги и лиц, выполняющих ее специальные миссии, или почты Лиги, либо совершающие перевозку официальных представителей государств членов Лиги или делегаций в Совете, на Собраниях и конференциях Лиги так же, как и почты этих представителей или делегаций.

5. Генеральный секретарь должен будет вести список воздушных судов, предусмотренных в предшествующей статье. Он будет сообщать всем членам Лиги наций названный список, равно как и изменения, которым он может подвергнуться.

В срочных случаях эти сообщения будут делаться заинтересованным государствам телеграфно.

6. Все детальные положения, касающиеся условий приписки, сообщения о занесении в реестры и исключения из них, опознавательных знаков воздушных судов, обозначающих, что они предназначены для службы Лиги наций, удостоверений и разрешений для команды и других документов, обычно требуемых международными конвенциями, будут установлены Советом Лиги наций после консультации компетентных органов и подразумевая, что свидетельства о пригодности к полетам, удостоверения и разрешения для команды и другие, обычно требуемые документы, должны быть выданы или признаны государством в соответствии с его законодательством. То же будет иметь место в случае, если Совет признает это необходимым, по отношению к положениям, касающимся воздушных судов, предназначенных исключительно для службы Лиги наций, которые не были бы имматрикулированы ни в каком государстве.

7. В случае, когда воздушные суда, обеспечивающие воздушные сообщения, представляющие интерес для Лиги наций, должны были бы перелетать через государство, Генеральный секретарь Лиги даст своевременным и надлежащим способом знать этому государству об опознавательных знаках названных воздушных судов, о предусмотренном маршруте и о составе экипажа и каждый раз, когда это возможно, осведомит заранее о самоличности людей, находящихся на воздушном судне, причем экипаж и перевозимые лица должны быть снабжены документами, удостоверяющими их положение и их миссию.

8. Необходимо, чтобы в тех случаях, когда указанные выше воздушные суда оказались бы в затруднительном положении, государства перелета оказывали бы помощь экипажу и лицам, находящимся на воздушном судне, для обеспечения, если воз-

можно, продолжения воздушной перевозки и во всяком случае выполнения их миссии наиболее быстрыми способами.

9. Каждое государство сохранит свободу воспротивиться перелету над всей или частью своей территории воздушными судами, имматрикулированными в другом государстве, либо с экипажем иностранного гражданства, когда воспрещение такого перелета покажется этому государству необходимым по соображениям национальной безопасности. Необходимо, чтобы в этих случаях это государство приняло все меры для обеспечения с максимальной быстротой пересадки пассажиров на аэродроме или в пограничном пункте так же, как и продолжение воздушной перевозки, в порядке, имеющем быть установленным во время переговоров, предусмотренных ниже.

10. Генеральный секретарь Лиги наций в видах применения вышеуказанных положений немедленно начнет необходимые переговоры с правительствами государств членов Лиги наций и даст отчет ближайшему Собранию о мерах, принятых для выполнения настоящей резолюции.

11. Настоящая резолюция не может толковаться как предрешающая каким-либо образом вопрос о целесообразности для Лиги наций пользоваться принадлежащими ей воздушными судами.

Б. Режим автомобильных перевозок

Собрание,

Напоминая, что члены Лиги наций обязаны облегчать всеми доступными им средствами функционирование Лиги,

Принимает следующую резолюцию:

1. Необходимо, чтобы члены Лиги для того, чтобы выполнить упомянутые выше обязательства, предоставляли передвижению автомобильных средств сообщения, совершающих перевозки, представляющие интерес для функционирования Лиги во время кризиса, всякие льготы, предоставляя в их распоряжение, насколько это возможно, официального представителя страны, могущего облегчить передвижение, причем окончательный выбор маршрута принадлежит властям страны, через которую производится переезд.

2. Автомобилям, совершающим перевозки, представляющие интерес для функционирования Лиги наций, должны считаться, автомобили, предназначенные для перевозки агентов Лиги, или лиц, которые получили от нее специальную миссию, либо для перевозки почты Лиги, либо для перевозки официальных представителей государств членов Лиги или делегаций в Совете, на Собраниях и на конференциях Лиги, так же как и почты этих представителей или делегаций.

3. Указанные выше автомобили будут иметь особо опознавательный знак, либо щиток СДН, либо флажок. Водитель и пере-

возимые лица должны быть снабжены официальными документами, устанавливающими их положение и их миссию и подписанными Генеральным секретарем Лиги или по его поручению, или министром иностранных дел страны, посылающей миссию, или от его имени. Водитель должен быть, с другой стороны, снабжен документом, выданным властью страны отправления средства передвижения, указывающим назначение средства передвижения и намечаемый маршрут.

4. Генеральный секретарь Лиги сообщит телеграфно правительству страны, через которую будет производиться переезд, то место, где должна быть пересечена граница, а также место назначения. Он постарается указать время переезда границы, а также фамилии водителя и перевозимых лиц.

5. В случае, если автомобиль встретил бы трудности продолжения своего пути вследствие аварии или происшествий по пути, или в случае, если автомобильное путешествие началось бы в какой-либо стране в качестве продолжения путешествия, начатого при помощи другого средства сообщения, необходимо, чтобы правительства приложили усилия к предоставлению в распоряжение миссии надлежащее средство передвижения и необходимый водительский персонал с тем, что данное средство передвижения будет рассматриваться, с момента предоставления его в распоряжение этой миссии, как средство передвижения, совершающее перевозку, представляющую интерес для Лиги наций.

6. Упомянутые выше средства передвижения должны быть снабжены требуемыми законом документами для передвижения. К правительствам обращается, однако, просьба давать этим средствам передвижения свободный пропуск, даже при отсутствии таможенных документов.

7. Генеральный секретарь Лиги наций, в видах применения вышеуказанных положений, начнет немедленно необходимые переговоры с правительствами государств членов Лиги, и даст отчет на ближайшем Собрании о мерах, принятых для выполнения настоящей резолюции.

V. СОГЛАСОВАНИЕ СТАТУТА ЛИГИ НАЦИЙ С ПАКТОМ КЕЛЛОГА 1929—1931

42. ПОПРАВКИ БРИТАНСКОЙ ДЕЛЕГАЦИИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ I КОМИССИИ X СОБРАНИЯ

17 сентября 1929 г.

Пункт 1 статьи 12

Все члены Лиги соглашаются, что если между ними возникает спор, могущий повлечь за собой разрыв, то они подвергнут его либо третейскому разбирательству или судебному разрешению, либо рассмотрению Советом. Они соглашаются, что они ни в коем случае не прибегнут к войне.

Пункт 4 статьи 13

Члены Лиги обязуются добросовестно выполнять вынесенные решения. В случае невыполнения решения Совет предлагает меры, которые должны обеспечить действие решения.

Пункт 6 статьи 15

Если доклад Совета принят единогласно, при чем голоса представителей сторон не учитываются при установлении этого единогласия, то члены Лиги обязуются не предпринимать ничего, что не сообразовалось бы с выводами доклада, по отношению к какой-либо из сторон, сообразующейся с выводами доклада.

Пункт 7 статьи 15

В том случае, когда Совету не удастся достигнуть принятия его доклада всеми его членами, кроме представителей какой-либо из сторон в споре, члены Лиги оставляют за собой право действовать так, как они считают необходимым для поддержания права и справедливости, не обращаясь все же к войне.

---

43. ДОКЛАД КОМИТЕТА ОДИННАДЦАТИ О СОГЛАСОВАНИИ СТАТУТА ЛИГИ НАЦИЙ С ПАКТОМ КЕЛЛОГА, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ

8 марта 1930 г.

Комитет, назначенный Советом на его январской сессии 1930 г. во исполнении резолюции Собрания 24 сентября 1929 г., заседал в Женеве с 25 февраля 1930 г. по 5 марта 1930 г.

Комитет в составе:

гг. Антониаде[1]) (Румыния), фон-Бюлов (Германия), виконт Сесиль ов Чильвуд (Великобритания); Кобиан (Испания); Корнейо (Перу), Кот (Франция), Ито (Япония); Шалойа (Италия), Сокаль (Польша); Унден (Швеция); д-р Ву Кайзенг (Китай), заседали под председательством г. Шалойа.

Комитет в первую очередь рассмотрел условия выполнения им своей задачи. Ему представилось, что, оставляя в стороне политический аспект вопроса, он должен был рассмотреть все другие его аспекты, чтобы составить поправки, необходимые для согласования Статута Лиги наций с Пактом об отказе от войны.

Комитету не приходилось задавать вопроса о целесообразности изменения Статута Лиги наций. Эта проблема уже была решена Собранием, так как резолюция 24 сентября 1929 г. заявляет, что «желательно, чтобы положения Статута не предоставляли более членам Лиги права обращения к войне в случаях отказа от этого права в силу положений Парижского пакта».

Чтобы сообразоваться с этим решением, Совет не должен был предлагать государствам поправок, принципы которых не содержатся в Парижском пакте. Действительно, члены Лиги наций, связанные Парижским пактом, должны сохранить все права, которые они имеют в силу этого последнего пакта.

Наконец, Комитет должен был указать последствия всякого рода поправок, им предложенных. По рассмотрении доклада и предложений Комитета, Собрание должно будет высказаться,

---

[1]) Г. Титулеску и г. Адачи, не имевшие возможности присутствовать, были соответственно заменены г. Антониаде и г. Ито, причем г. Пелла неоднократно заменял г. Антониаде.

имеет ли оно в виду принять эти поправки или же, наоборот, предпочитает от них отказаться из-за последствий, которые они влекут.

Комитет не ограничился воспроизведением в Статуте Лиги наций текста Парижского пакта. Такого рода метод представил бы значительные неудобства. Статут Лиги наций оговорил возможность войны в некотором количестве статей; необходимо устранить это право каждый раз, когда его находят. В противном случае между добавляемыми новыми положениями и старыми положениями, оставшимися без изменения, обнаружились бы недопустимые противоречия.

Кроме того, члены Комитета полагали, что нельзя удовольствоваться отменой положений, разрешающих войну. Статут Лиги наций имеет органический характер, который должен быть сохранен. Он имеет в виду все могущие представиться случаи международной жизни, и, таким образом, представляет собою связное целое, согласованность которого нужно сохранить. Так как обращение к войне отныне воспрещено, надо для обеспечения разрешения споров заменить его мирным производством.

Воспрещение войны с юридической точки зрения влечет некоторые последствия, которые Комитет рассматривал. Все же Комитет не считал необходимым давать полное толкование Парижского пакта. Действительно, известное число государств членов Лиги наций не присоединились к Парижскому пакту и, наоборот, некоторые державы, подписавшие Парижский пакт, не являются членами Лиги наций. При этих условиях Комитет полагал, что если в силу обстоятельств он был вынужден уточнить смысл некоторых положений Парижского пакта, то все же ясно, что его толкование не могло бы касаться государств, не являющихся членами Лиги наций. Однако, даже по отношению к членам Лиги это толкование не могло бы иметь общего характера; оно относится единственно к вопросам, которых касаются измененные статьи.

Комитет отмечает политические трудности, которые может представить согласование обоих пактов. Не следовало бы, чтобы это согласование могло отрицательно повлиять на взаимоотношения Лиги наций с некоторыми государствами, подписавшими Парижский пакт. Было бы также жалко, если бы члены Лиги наций, не подписавшие Парижского пакта, выдвинули принципиальные возражения против предложенных поправок.

В том же порядке мыслей Комитет решил возможно меньше касаться положений Статута Лиги наций. Задача Комитета ограничена. Она состоит не в общем пересмотре Статута Лиги наций, а только в обеспечении согласования обоих пактов. Вот почему Комитет решил по мере возможности сохранить формулы и терминологию этого Статута.

Внимательно рассмотрев замечания, высказанные различными

правительствами, Комитет согласился предложить поправки, текст и комментарии к которым приводятся ниже.

Введение

Комитет предлагает слегка изменить введение к Статуту Лиги наций. Вместо:

«Принимая во внимание, что для развития сотрудничества между нациями и для обеспечения им мира и безопасности важно принять некоторые обязательства не прибегать к войне»,

Комитет предлагает,

«Принимая во внимание, что для развития сотрудничества между нациями и для обеспечения им мира и безопасности важно принять обязательство не прибегать к войне».

Один из членов Комитета предложил включить во введение самый текст статей 1—2 Парижского пакта. Это предложение связано с поправкой к ст. 12, которая будет рассмотрена в связи со ст. 16. Комитет не разделял этой точки зрения. Он полагал, что такое включение бесполезно и что предпочтительней дать обязательствам, содержащимся в Парижском пакте, точный характер, изменив некоторые статьи Статута Лиги наций.

Комитет полагал, что нет необходимости уточнять далее во введении к Статуту Лиги наций пределы и смысл обязательств, принятых государствами. Введение должно сохранить общий характер, который его авторы придали ему. Воспрещение обращения к войне будет выражено в более точных терминах в ст. 12.

Пункт 1 статьи 12

Комитет принял следующую редакцию:

«Все члены Лиги соглашаются, что если между ними возникает спор, могущий повлечь за собою разрыв, они будут употреблять для его разрешения только мирные средства.

Если разногласие продолжает оставаться, то спор будет подвергнут либо третейскому разбирательству или судебному разрешению, либо рассмотрению Советом. Члены Лиги наций соглашаются, что они ни в каком случае не прибегнут к войне для разрешения их спора».

1. Первый рассмотренный вопрос по поводу этой статьи был вопрос об осуждении войны; Комитет спросил себя, должен ли он употребить общую формулу абсолютного осуждения войны.

Он не счел необходимым останавливаться на некоторых предложениях, сделанных ему в этом смысле, по двум причинам.

Комитет полагал, что, следуя своему методу, он должен был ограничиться согласованием ст. 12 с Парижским пактом. Однако, какова сфера применения ст. 12? Она предусматривает разрешение конфликтов, могущих повлечь разрыв. Следовательно, достаточно в соответствии со ст. 2 Парижского пакта объявить, «что члены Лиги наций соглашаются, что если между ними возникает спор, способный повлечь разрыв, они будут употреблять для его разрешения только мирные средства».

Таким образом, исчезает всякое противоречие как по форме, так и по существу между обоими пактами.

С другой стороны, не явилось бы толкованием Парижского пакта констатация, что этот пакт просто осуждает войну «как орудие национальной политики», не воспрещая ни сопротивления агрессии, ни выполнения мер международной полиции. При этих условиях слишком общая формула должна была бы сопровождаться, комментариями и оговорками, которые изменили бы облик ст. 12.

Один из членов Комитета сделал оговорку относительно включения в ст. 12 такого воспрещения войны из-за последствий, которые эта поправка влекла бы для применения санкций. Данный вопрос будет рассмотрен в связи со ст. 16.

Некоторые члены обратили внимание Комитета на вопрос о том, остается ли применимым право войны (юс белли) в случае сопротивления агрессии или выполнения мер международной полиции. Действительно в этом случае могли бы возникнуть сомнения, идет ли дело о войне в собственном смысле. По мысли Комитета, как бы подобного рода операции не квалифицировались, нормы права войны сохраняют свою силу.

2. Во-вторых, дискуссия касалась различных способов мирного производства, могущих быть использованными для разрешения спора.

Комитет не имел в виду ограничивать свободу сторон. Эти последние могут, конечно, как и в прошлом, обращаться ко всем видам мирного производства, которые покажутся им способными обеспечить разрешение спора. Ясно, что если, например, дипломатические переговоры, медиация или согласительная процедура позволяют добиться результатов, то это только можно приветствовать. Однако, следует предвидеть случай, когда эти способы окажутся безуспешными или не смогут быть применены. В таком случае следует сохранить за каждой стороной, независимо от намерения другой стороны, право обращения либо к арбитражу или судебному разрешению, либо к рассмотрению в Совете.

Пункт 2 статьи 12

Следовало ли упразднить п. 2 ст. 12?

Некоторые члены Комитета полагали, что изменения, внесенные в п. 1, глубоко изменили построение ст. 12. Они задавали вопрос, не связан ли п. 2, в особенности, с существованием в п. 1 трехмесячного срока, в течение которого воспрещена всякая война. Поскольку всякое обращение к войне отменено и тем самым срока более не существует, они не видели, какие преимущества дает сохранение положений п. 2.

В том же порядке мысли заявляли, что выражение «разумный срок» недостаточно точно и, следовательно, не может иметь всей желательной эффективности.

Тем не менее Комитет решил сохранить полностью п. 2 ст. 12. Действительно, этот текст ни в какой мере не несовместим с Парижским пактом. Следовательно, предпочтительно его не упразднять. Кроме того, он выражает общую мысль, сохранение которой необходимо. Он указывает на обязанность быстрого производства, лежащую как на органах, которым поручено вынесение решений, так и на Совете, решающем согласно ст. 15.

Что касается возражений против выражения «разумный срок», то Комитет полагал, что оно недостаточно обосновано. В тексте общего характера невозможно установление точного срока, так как могущие возникнуть между двумя государствами споры слишком различны по своему характеру и своей сложности, чтобы к ним можно было применить один и тот же срок. Таким образом, можно ограничиться требованием, чтобы решение было вынесено в наивозможно кратчайший срок. Таков смысл теперешнего текста. Нет необходимости его менять.

Пункт 4 статьи 13

«Члены Лиги наций обязуются добросовестно выполнять вынесенные решения и не предпринимать никакой акции против какого-либо члена Лиги, который будет с ними сообразоваться.

В случае невыполнения решения Совет предлагает меры всякого рода, которые должны обеспечить действие решения, причем голоса представителей сторон не принимаются в расчет».

Комитет остановился на вышеприведенной редакции после рассмотрения некоторого количества предложений.

1. Комитет выпустил упоминание об обращении к войне, фигурирующее в первой фразе п. 4 ст. 13. Члены Лиги обязуются не предпринимать никакой акции против государства, которое сообразуется с вынесенным решением.

Ясно, чте предложенный текст гарантирует государствам право добиваться самим выполнения решения, вынесенного в их пользу, не оставляя им все же права обращения к войне. По

этому последнему пункту, однако, некоторые члены Комитета сделали оговорки.

2. Поскольку право ведения войны отменено, некоторые члены Комитета требовали дать Совету необходимые полномочия для обеспечения выполнения решения. Они предлагали, чтобы Совет мог определять *простым большинством* меры, способные обеспечить действия решений или вынесенных приговоров. В подтверждение своей тезы они указывали, что дело не идет о принятии Советом нового решения по существу спора, а только об обеспечении выполнения решения, имеющего окончательную силу. При этих условиях им казалось, что Совету необходимо дать права, необходимые для обеспечения во всех случаях этого выполнения, и что правило единогласия должно быть устранено. Они прибавляли, что это правило рискует создать значительные неудобства, так как было бы достаточно возражений одного из государств в Совете для воспрепятствования выполнению судебного постановления или арбитражного решения.

Комитет признал важность вопроса; он считает, что решения и постановления, вынесенные судебной или арбитражной властью, должны быть выполнены; однако, он не счел возможным присоединиться к предложенной формуле.

С одной стороны, он полагал, что вынесенное решение имеет столь авторитетный характер, что на практике мало вероятно, чтобы государство отказалось сообразовать с ним свое поведение. Таким образом, в подобного рода вещах вмешательство Совета имело бы только исключительный характер. Действительно, государства обязались добросовестно выполнять вынесенные решения. Следовательно, следует предполагать, что в нормальном порядке выполнение последует. Только если заинтересованная сторона не может добиться выполнения решения, она обратится к Совету. В таком случае, очевидно, Совет будет обязан принять все меры, необходимые для выполнения действия решений.

С другой стороны, только в порядке применения ст. 5 Совет должен будет решить, должен ли он постановлять по большинству или единогласно в зависимости от того, прибегает ли он при выполнении решения к процессуальным средствам или нет. Поскольку ст. 5 высказывает один из основных принципов Статута, не следует устранять ее применение.

Комитет все же счел необходимым указать, что голоса сторон не будут учитываться, когда дело будет итти о предписании мер исполнения, подлежащих принятию против сопротивляющегося государства.

Наконец, большинство членов Комитета просило обратить внимание Собрания и Совета на необходимость обеспечить при всех условиях выполнение вынесенных решений. Весь авторитет Лиги наций мог бы пострадать, если бы бесспорное право, выте-

кающее из решения, вынесенного в качестве окончательного, могло остаться безнаказанно нарушенным.

Если однако, Совет или Собрание полагают, что с политической точки зрения положения ст. 13 слишком слабы, они должны будут принять все необходимые меры для их подкрепления. Этот вопрос мог бы быть передан Советом Комитету арбитража и безопасности для более углубленного изучения.

3. С другой стороны, внимание Комитета было обращено на выражение «предлагает меры, которые должны обеспечить действие решения». Некоторые члены требовали заменить словом «определяет» слово «предлагает».

В подтверждение этой тезы они представляли два довода. Они предлагали, во-первых, что Совету придется не только предлагать государствам членам Лиги наций некоторые меры, но еще и принимать самому некоторые меры. (Осуждение сопротивляющегося государства, назначение следственной комиссии и т. д.) С другой стороны, они полагали, что выражение «предлагает» недостаточно императивно.

Комитет не согласился с этой точкой зрения. Действительно он полагал, что за исключением случаев, когда могут быть приведены важные мотивы, предпочтительно сохранить самые выражения, содержащиеся в Статуте, причем употребление выражения «Совет предлагает» не может препятствовать мерам, которые Совет может быть призван принимать.

Что касается обязательного характера предписанных мер, то употребленный термин представлялся достаточно это выражающим Кроме того, Совет обращается здесь к государствам, не являющимся сторонами в споре. Он не может давать этим государствам настоящего предписания. Он должен ограничиться указанием наиболее эффективных принудительных мер для побуждения сопротивляющегося государства сообразоваться с решением. Что касается последнего, то оно действительно является объектом настоящего предписания; однако, это предписание вытекает не из решения Совета, а из вынесенного приговора.

4. Наконец, Комитет решил, что следует оставить Совету наибольшую свободу выбора средств, предназначенных обеспечить выполнение решений. Невозможно устанавливать какие бы то ни было рамки. Все зависит от обстоятельств. Надо положиться на мудрость Совета, чтобы действовать со всей необходимой осторожностью и твердостью.

Общие замечания по статье 15

Эта статья вызвала поправки и замечания, которые представлены по поводу пп. 6 и 7. Был прибавлен п. 7 бис. Этот новый текст предусматривает процедуру, применяемую как к случаю

п. 6, так и к случаю п. 7. Комитет исходил из того общего принципа, что упразднение обращения к войне должно повлечь расширение способов мирного разрешения. В противном случае война будет воспрещена только юридически. Однако, фактически имелось бы опасение, что при отсутствии иного решения государствам придется занять воинственную позицию.

Пункт 6 статьи 15

Комитет принял следующий текст:

«Если доклад Совета принят единогласно, причем голоса представителей сторон не учитываются при установлении этого единогласия, то члены Лиги соглашаются сообразоваться с выводами доклада. При невыполнении рекомендации Совет предлагает меры, способные обеспечить ее действия».

1. П. 6 ст. 15 косвенно указывает, что при некоторых условиях война законна против государства, не сообразующего своего поведения с решениями, указанными в докладе Совета. Действительно члены Лиги обязуются не обращаться к войне против какой-либо из сторон, сообразующейся с выводами доклада.

Комитет, конечно, отменил эту возможность разрешения конфликта путем войны.

С другой стороны, п. 6 признает известное значение за докладом Совета, принятым единогласно. Однако, стороны в споре не обязаны с ним сообразоваться. Если этот доклад не удовлетворяет ни одну из них, остается возможность применения насильственного способа, по крайней мере, по истечении трехмесячного срока, указанного в ст. 12.

Здесь также Комитет хотел устранить всякую возможность войны.

2. Текст, предложенный Комитетом, придает обязательный характер выводам доклада, принятого единогласно. Члены Лиги *соглашаются* сообразоваться с выводами этого доклада.

Без сомнения доклад Комитета не имеет характера судебного разрешения или арбитражного решения, вступившего в силу. Однако, Комитет полагал, что доклад, принятый единогласно, имеет такой авторитет, что он воздействует на волю государств.

Кроме того, Совет может всегда до принятия окончательного решения сделать сторонам те предложения, которые он считает полезными. До принятия решения он может и должен советовать. Только в случае, когда он должен был бы победить сопротивление государств, он принял бы окончательное решение. Такое решение не может быть окончательным, не будучи обязательным. Таким образом, Совет остается вполне свободен решить, желает ли он окончательно разрешить конфликт, либо он предпочитает сделать простую попытку к примирению путем единогласной рекомендации.

3. После уточнения обязательного характера рекомендации Совета возникает вопрос о выполнении.

Комитет полагал, что не следует создавать риска невыполнения обязательного решения. Аргументы, приведенные по поводу нового текста ст. 13, полностью здесь применимы. Каков бы ни был характер конфликта, имеющегося в виду, если рекомендация, принятая Советом единогласно, оставалась бы мертвой буквой, то от этого пострадал бы весь авторитет Лиги наций. Кроме того, создавалось бы поощрение некоторым затягивающим дело маневрам. Государства были бы заинтересованы в случае, если единогласная рекомендация Совета могла быть снова поставлена под вопрос, затягивать дело и выжидать возобновления дела в Совете для принятия решения, более соответствующего их желаниям. Для укрепления постоянства органов Лиги наций необходимо, чтобы решение об окончательном характере которого было заявлено, не могло бы быть пересмотрено, что влечет необходимость выполнения этого решения.

Конечно, очень мало вероятно, чтобы государство отказалось сообразовать свое поведение с выводами доклада, принятого единогласно. Тем не менее этот случай должен был быть рассмотрен Комитетом. Поэтому Совету было поручено при невыполнении выводов доклада предлагать всякого рода меры, предназначенные обеспечить их действие.

Некоторые члены Комитета делали возражения по этому поводу. Они указывали, что рекомендация не является в собственном смысле решением и не может быть полностью приравнена к арбитражному или судебному решению. Они полагали, что Совет должен скорее стараться избегнуть войны, чем добиться выполнения выводов доклада.

Большинство членов Комитета не приняло этой точки зрения. Они все же думали, что в предлагаемой рекомендации следует воспроизвести оттенок, отделяющий решение, принятое единогласно, от арбитражного или судебного решения. Однако, они хотели отметить, что и в том и другом случае решение Совета или судебное либо арбитражное решение будут выполнены.

Само собой разумеется, что государства могут всегда своими средствами добиваться выполнения решений, указанных Советом, не получая все же возможности обращения к войне. Только если их попытки выполнения будут безуспешны, они будут просить Совет вмешаться и принять все необходимые меры.

Пункт 7 статьи 15

Комитет принял следующий текст:

«В том случае, когда Совету не удастся достигнуть принятия его доклада всеми его членами, кроме представителей какой-либо из сторон в споре, он изыскивает наиболее подходящую в данных условиях процедуру, и рекомендует ее сторонам».

П. 7 ст. 15 имел важнейший пробел, который часто отмечался. В случае, когда Совету не удавалось добиться принятия своего доклада единогласно, члены Лиги наций сохраняли полную свободу действий. Они могли, в частности, для защиты своих прав и интересов прибегать к войне по истечении трехмесячного срока.

1. Первой обязанностью Комитета являлась отмена этого обращения к войне. Комитет не счел необходимым повторять здесь общее воспрещение, содержащееся в новой ст. 12. Действительно, ст. 12 является вступлением к ст.ст. 13 и 15. Во всех случаях государства потеряли право воевать для обеспечения разрешения их споров.

2. Некоторые члены Комитета хотели бы, чтобы в случае, имеющемся в виду в п. 7, можно было всегда притти к обязательному решению. Они не видели иного средства, как принуждение в конечном итоге к арбитражу. Процедура, которую они имели в виду, резюмируется в трех следующих предложениях: новое рассмотрение в Совете; обязательная консультация Постоянной палаты международного суда по правовым вопросам, касающимся спора; арбитраж, организованный Советом. Таким образом, после новой попытки примирения и углубленного изучения юридических вопросов, Совет представлял бы спор арбитражному суду, решение которого было бы обязательно для сторон в споре.

Комитет в целом думал, что настоящее решение для случая, имеющегося в п. 7, состоит в присоединении государств членов Лиги наций к Генеральному акту арбитража. Он хотел бы, чтобы имелась возможность разрешения вопроса путем ссылки на этот документ. Однако, такая процедура была тем менее применима, что по сей день совсем малое число государств присоединилось к Генеральному акту арбитража. Конечно, предвидятся или объявлены другие присоединения. Однако, эти присоединения могут сопровождаться оговорками. При теперешнем положении вещей не представляется, чтобы члены Лиги наций были склонны передавать все свои споры без каких-либо исключений на обязательный арбитраж.

Комитет полагал затруднительным урегулировать в нескольких строчках столь сложный вопрос обязательного арбитража. Поэтому он обратился к более скромному решению.

3. Он рассмотрел до того другое предложение, состоящее в последовательном обращении к Постоянной палате международного суда и Собранию. Как будет сказано ниже, первое из этих пожеланий было сохранено Комитетом (см. § 7 бис). Однако, представлялось нецелесообразным превращать в своего рода апелляционный суд Собрание, немедленный созыв которого представляет значительные трудности. Таким образом нужно оставить Совету свободу обращения к Собранию, согласно п. 9 ст. 15, не обобщая такого рода процедуру. Кроме того, каждая сторона

имеет в силу того же п. 9 право обратиться к Собранию по поводу своих споров.

4. Тем не менее Комитет не отказался от мысли о поручении Совету наблюдать за окончательным разрешением спора. Он только полагал нецелесообразным устанавливать определенную процедуру. Он оставил Совету изыскание процедуры, которая представится ему наиболее подходящей, и ее рекомендацию сторонам. Совет может рекомендовать как арбитраж, так и обращение к Постоянной палате международного суда, или любую иную процедуру мирного разрешения. Само собой разумеется, что если стороны представят свой спор на арбитраж, согласно рекомендации Совета, то будет вынесено решение, которое будет иметь окончательный характер и будет выполнено в условиях, предусмотренных в ст. 13.

Несомненно, что такое решение недостаточное. Комитет не имеет в виду закреплять эту недостаточность. Для устранения по мере возможности этого неудобства Комитет принял необходимые меры, чтобы во всяком случае правовые вопросы могли быть выяснены. Это составляет предмет п. 7 бис.

Пункт 7 бис статьи 15

Комитет принял следующий текст:

«В любой момент процедуры рассмотрения Совет может либо по заявлению одной из сторон, либо по обязанности запросить у Постоянной палаты международного суда консультивный отзыв по правовым вопросам, касающимся спора. Этот отзыв может быть запрошен без того, чтобы было необходимо единогласное голосование Совета».

1. Этот текст отвечает двоякого рода соображениям.

С одной стороны, даже в политических конфликтах необходимо обеспечить уважение международного права. С другой стороны, разрешение всех споров будет значительно облегчено, если компетентные власти выяснят все правовые вопросы, поднятые сторонами.

Однако, как и кем должна быть запрошена эта юридическая консультация?

Только Совет может обращаться к Палате. Однако, сторонам хотели дать некоторые гарантии. Поэтому указали, что отзыв будет запрошен Советом «либо по обязанности, либо по заявлению одной из сторон». Некоторые члены Комитета требовали пойти дальше по этому пути. Они желали, чтобы консультативный отзыв запрашивался обязательно, если бы стороны заявили о таком желании.

Это требование не представлялось отвечающим несомненной пользе. Действительно, если запрос консультативного отзыва представляет реальный интерес для разрешения спора, то большинство Совета по требованию одной из сторон поспешит кон-

сультировать Палату. К тому же полагали, что нужно сохранить за процедурой консультативных отзывов ее специальный характер и не рисковать смешением ее с обычной юрисдикцией Палаты. Процедура консультативных отзывов сохранена за Советом или за Собранием. Это соображение побудило Комитет решить не выходить за пределы вышеуказанных мер.

2. Тем не менее большинство членов Комитета полагают, что для облегчения запроса консультативных отзывов следует предоставить Совету возможность выносить это требование путем решения, принимаемого простым большинством. Комитет оставил совершенно в стороне вопрос о том, должны ли консультативные отзывы, как общее правило, запрашиваться единогласно, или по большинству.

Он только хотел указать, что во время процедуры рассмотрения, предусмотренной ст. 15, эти отзывы будут запрашиваться по большинству. По мысли Комитета это специальное положение ст. 15 не может быть использовано ни в том, ни в другом смысле в контроверзе, возникшей по поводу данного вопроса. Все же некоторые члены Комитета сделали по поводу этого вопроса прямую оговорку.

3. Некоторые члены Комитета высказывали опасение, что распространение просьб о консультативном отзыве представило бы некоторые политические неудобства вследствие новых положений, относящихся к этой процедуре. Поэтому они предложили чтобы консультативный отзыв мог быть запрошен у «Постоянной палаты международного суда, или за отсутствием этого — у комитета юристов».

Комитет полагал, что здесь имеется чисто политическая проблема, не входящая в его ведение. Он ограничивается обращением внимания Совета и Собрания на последствия, которые может иметь редакция п. 7 бис.

Пункт 8 статьи 15

Один из членов Комитета предложил отменить п. 8 ст. 15, чтобы лучше обеспечить совпадение обоих пактов. Действительно, говорил он, Парижский пакт устанавливает, что «решение всех споров какого бы то ни было рода или какого бы то ни было происхождения следует искать только мирными средствами». Логично не оставлять существовать никаких исключений из этого общего правила. В той мере, в которой спор, «касающийся вопроса международного права, оставляемого исключительно компетенцией одной из сторон», может угрожать всеобщему миру, следует обеспечить возможность его разрешению.

Комитет не считал, что имеется формальное противоречие между текстом п. 8 и текстом Парижского пакта. При этих условиях автор предложения просил просто отметить его замечание в докладе.

Пункт 10 статьи 15.

Один из членов Комитета сделал предложение об изменении положения п. 10. Согласно этого текста в его теперешней форме «доклад, составленный Собранием с одобрения представителей членов Лиги, представленных в Совете, и большинства других членов Лиги, за исключением в каждом случае представителей сторон, имеет ту же силу, что и доклад Совета, — принятый единогласно, — его членами кроме представителей сторон». Автор этого предложения просил упразднить присоединение к большинству членов Лиги представителей членов Лиги, представленных в Совет. Он полагал, что Совет должен иметь возможность, в случае если ему не удастся добиться единогласного принятия своего доклада, передать спор Собранию и положиться прямо и просто на большинство членов Лиги наций. Таким образом имелось в виду расширить применение этой процедуры, мало употребительной на практике.

Комитет не принял этой точки зрения. Если рассмотреть п. 10 ст. 15, то нельзя заметить какого-либо противоречия между этим текстом и Парижским пактом. Таким образом, в точную задачу Комитета не входит рассмотрение изменений, которые, как бы они ни были желательны, не вызываются заботой о согласовании обоих пактов.

Представленная Совету поправка ввела бы в систему Лиги наций совершенно новую процедуру. Конечно, автор этой поправки заметил, что поскольку война изгнана из Статута Лиги наций, полезно увеличить число мирных процедур. Однако Комитету казалось, что дело идет о предложении, слишком косвенно связанном с его задачей, для того чтобы он мог принять его во внимание.

Статья 16

1. Один из членов Комитета вернулся к оговорке, которую он представил при обсуждении ст. 12 относительно влияния принятия Комитетом поправки о применении санкций, предусмотренных ст. 16. Он, в частности, обратил внимание Комитета на случай войны, начинающейся после безуспешности процедур, предусмотренных п. 7 ст. 15. Он хотел, чтобы в таком случае санкции ограничивались трехмесячным сроком, предусмотренным в ст. 12. После этого срока устранялась бы всякая возможность санкций в случае обращения к войне.

На самом деле он не столько предлагал поправку к ст. 16, чем иное построение ст. 12, позволяющее избегнуть расширения санкций. Он дополнил свое предложение требованием включения во введение к Статуту Лиги наций ст. 1 и 2 Парижского пакта.

Поддерживая свою тезу, автор этого предложения настойчиво указывал на условия, в которых был бы принят доклад Совета,

если единогласие не могло быть достигнуто относительно выводов этого доклада. В таком случае имеется риск, что члены Совета разделятся на две группы почти равной силы и значения, имеющих различные мнения относительно соответственных претензий сторон. Авторитет доклада, принятого в этих условиях, ослабляется и трудно будет пустить в ход санкции ст. 16 против государства, которое не сообразует с ним своего поведения.

2. Комитет не счел необходимым давать ход этому предложению. Во всех случаях обращение к войне воспрещено. Это точная обязанность членов Лиги, выполнение которой должно быть обеспечено. Так как Статут Лиги наций является органическим законом, невозможно представить два рода обязательств, из которых только одно было бы гарантировано санкциями. Новые обязательства, принимаемые членами Лиги по ст.ст. 12, 13, 15, были бы непонятными, если бы они могли остаться мертвой буквой. В этих условиях необходимо поставить их в то же положение, как и прежние обязательства, освященные этими статьями и покрываемые авторитетом ст. 16.

С другой стороны, на практике, изменения, вносимые в ст.ст. 12, 13 и 15, не увеличат бремени обязательств, принятых государствами в силу ст. 16. Эти изменения стремятся обеспечить более эффективным и более верным способом мирное разрешение споров. Они еще больше уменьшают шансы войны и, следовательно, возможность санкций. Таким образом, как это отмечалось, чем сильнее будет система санкций, тем меньше будет риска, что их придется применять.

Статья 17

Один из членов Комитета возобновил предложение, сделанное одним правительством относительно включения нового абзаца между пп. 3 и 4 ст. 17. Этот новый пункт предусматривал бы, что «Если государство, постороннее Лиге, до приглашения подчинится названных обязательствам прибегнет к войне против члена Лиги, то ст. 16 будет также применима к нему до тех пор пока оно не сообразуется с мерами, принятыми Советом в видах восстановления мира».

Обосновывая эту тезу, указывали на необходимость вооружить Совет против государства, совершающего неожиданную агрессию, не позволяющую Совету направить этому государству приглашение, предусмотренное п. 1 ст. 17. (Цитируется этот пункт.)

Комитет полагал, что такого рода изменения не требуется Парижским пактом. Роль Лиги наций сводится не к обеспечению во всех случаях уважения Пакта об отказе от войны. Некоторые могли бы найти, что Лига наций превышает свои полномочия, если, изменяя свой Статут, она сохраняла бы право применения

санкций ст. 16 по случаю всякой войны даже тогда, когда Лига наций не пригласила воюющих предстать перед ней.

С другой стороны, мало вероятно, чтобы Совет Лиги наций не имел времени направить государствам, посторонним Лиге, приглашения передать ему свой спор. Иначе могло бы быть в случае неожиданной и ярко выраженной агрессии. Совет мог бы тогда действовать в силу ст. 10 или ст. 11.

Один из членов Комитета просил обратить внимание Собрания на очень тяжкие обязанности, могущие вытекать из ст. 17, вследствие неприсоединения к Статуту Лиги наций некоторых крупных государств.

Статья 18

Один из членов Комитета предложил обусловить регистрацию договоров материальными условиями. Он требовал, чтобы Секретариат Лиги наций не мог регистрировать никакого мирного договора, навязанного силой в результате войны, предпринятой в нарушение Парижского пакта. Он прибавлял, что Лига наций должна оказать содействие к восстановлению статус кво, нарушенного такой войной.

Такого рода положение имело бы результатом лишение действительности договоры, заключенные под действием насилия.

Комитет признал интерес подобного предложения, но не счел необходимым сохранить предложенную поправку по следующим соображениям:

В первую очередь ничто в ст. 18 не противоречит Парижскому пакту. Таким образом а приори нет необходимости ее менять.

С другой стороны, целью ст. 18 является не сообщение некоторым договорам большей действительности, а только обеспечение гласности договоров. Предложенная Комитету поправка имела бы, таким образом, результатом полное изменение смысла ст. 18.

Кроме того, весьма трудно иметь в виду случай договора, навязанного силой. Положения ст.ст. 12, 13 и 15 отныне таковы, что всякий спор должен разрешаться в соответствии с правом. Представить, чтобы могло быть иначе, означает допустить, что Парижский пакт и Статут Лиги наций могли бы быть безнаказанно нарушены в их существенных положениях. Это значило бы забыть, что ст. 16 делает всех членов Лиги наций солидарными и обязывает их воспротивиться подобного рода нарушениям.

Наконец, предложенная поправка натолкнулась бы на огромные трудности осуществления. Не представляется возможным, чтобы Секретариат отказал в регистрации договора под предлогом, что он был навязан силой. Такого рода оценка договора явилась бы, главным образом, делом политическим и из числа наиболее деликатных. Нужно было бы обратиться к Совету.

Однако, это значило бы возложить на Совет сугубо тяжкую задачу превратиться в генерального контролера над всеми заключенными договорами.

При этих условиях Комитет не предлагает никаких изменений ст. 18. Он признает, однако, что предложенная поправка исходит из интересной идеи, которая могла бы быть с пользой принята во внимание Лигой наций.

---

44. ПОПРАВКИ К СТАТУТУ ЛИГИ НАЦИЙ ДЛЯ СОГЛАСОВАНИЯ ЕГО С ПАКТОМ КЕЛЛОГА, ПРЕДЛОЖЕННЫЕ КОМИТЕТОМ ОДИННАДЦАТИ И ПОДКОМИССИЕЙ I КОМИССИИ XI СОБРАНИЯ, ПРИЛОЖЕННЫЕ К ДОКЛАДУ ПОСЛЕДНЕЙ, ПРЕДСТАВЛЕННОМУ

3 октября 1930 г.

Введение

Текст Статута

Принимая во внимание, что для развития сотрудничества между нациями и для обеспечения им мира и безопасности важно принять некоторые обязательства не прибегать к войне.

Текст комитета одиннадцати и подкомиссии

Принимая во внимание, что для развития сотрудничества между нациями и для обеспечения им мира и безопасности важно принять обязательство не прибегать к войне.

Статья 12.

Текст Статута

1. Все члены Лиги соглашаются, что если между ними возникает спор, могущий повлечь за собой разрыв, то они подвергнут его либо третейскому разбирательству или судебному разрешению, либо рассмотрению Советом. Они кроме того соглашаются, что они ни в каком случае не должны прибегать к войне ранее истечения трехмесячного срока после третейского или судебного решения или доклада Совета.

2. Во всех случаях, предусмотренных этой статьей, решение должно быть вынесено в течение разумного срока и доклад Совета должен быть составлен в течение шести месяцев, считая со дня представления спора на его рассмотрение.

Текст Комитета одиннадцати

1. Все члены Лиги соглашаются, что если между ними возникает спор, могущий повлечь за собою разрыв, то они будут употреблять для его разрешения только мирные средства.

Если разногласие продолжает оставаться, то спор будет подвергнут либо третейскому разбирательству или судебному разрешению, либо рассмотрению Советом. Члены Лиги соглашаются, что они ни в каком случае не прибегнут к войне для разрешения их спора.

2. (Без изменения).

Текст подкомиссии

1. Все члены Лиги соглашаются, что если между ними возникает спор, могущий повлечь за собой разрыв, то они ни в каком случае не прибегнут к войне для его разрешения и будут употреблять в этих целях только мирные средства. Если спор не мог бы быть разрешен, то он будет подвергнут либо третейскому разбирательству или судебному разрешению, либо рассмотрению Советом.

2. Третейское или судебное решение и доклад Совета должны быть составлены в течение разумного срока.

Пункт 4 статьи 13

Текст Статута

Члены Лиги обязуются добросовестно выполнять вынесенные решения и не прибегать к войне против какого-либо члена Лиги, который будет с ними сообразоваться. В случае невыполнения решения Совет предлагает меры, которые должны обеспечить действие решения.

Текст Комитета одиннадцати

Члены Лиги обязуются добросовестно выполнять выненсенные решения и не предпринимать никакой акции против какого-либо члена Лиги, который будет с ними сообразоваться.

В случае невыполнения решения Совет предлагает меры всякого рода, которые должны обеспечить действие решения, при чем голоса представителей сторон не принимаются в расчет.

Текст Подкомиссии

Члены Лиги обязуются добросовестно выполнять вынесенные решения по спорам, в которых они являются сто-

ронами. Они кроме того обязуются не оказывать никакой поддержки сопротивлению государства, которое не будет сообразоваться с решением.

(Пункт 2 повторяет п. 2 текста Комитета одиннадцати с добавлением в конце слов «при голосовании».)

Пункт 6 статьи 15

Текст Статута

Если доклад Совета принят единогласно, причем голоса представителей Сторон не учитываются при установлении этого единогласия, то члены Лиги обязуются не прибегать к войне против всякой стороны, сообразующейся с выводами доклада.

Текст Комитета одиннадцати

Если доклад Совета принят единогласно, причем голоса представителей Сторон не учитываются при установлении этого единогласия, то члены Лиги соглашаются сообразоваться с выводами доклада. При невыполнении рекомендации Совет предлагает меры, способные обеспечить ее действие.

Текст Подкомиссии

Если доклад Совета принят единогласно, причем голоса представителей сторон не учитываются при установлении этого единогласия, то Совет рекомендует сторонам сообразоваться с выводами доклада. Члены Лиги обязуются не оказывать никакой поддержки сопротивлению сторон, не сообразующихся с выводами доклада.

Пункт 7 статьи 15

Текст Статута

В том случае, когда Совету не удастся достигнуть принятия его доклада всеми его членами, кроме представителей какой-либо из сторон в споре, члены Лиги оставляют за собой право действовать так, как они считают необходимым для поддержания права и справедливости.

Текст Комитета одиннадцати и Подкомиссии

В том случае, когда Совету не удастся достигнуть принятия его доклада всеми его членами, кроме представителей какой-либо из сторон в споре, он изыскивает наиболее подходящую в данных условиях процедуру и рекомендует ее сторонам.

Пункт 7 бис статьи 15

Текст Комитета одиннадцати

В любой момент процедуры рассмотрения Совет может либо по заявлению одной из сторон, либо по обязанности запросить у Постоянной палаты международного суда консультативный отзыв по правовым вопросам, касающимся спора. Этот отзыв может быть запрошен без того, чтобы было необходимо единогласное голосование Совета.

Первая фраза пункта 1 статьи 16

Текст Статута и Комитета одиннадцати

Если член Лиги прибегнет к войне в противность обязательствам, принятым в статьях 12, 13 или 15, то он тем самым рассматривается, как совершивший акт войны против всех других членов Лиги.

Текст Подкомиссии

Если член Лиги прибегнет к войне в противность обязательствам, принятым в статье 12, то он тем самым рассматривается, как совершивший акт войны против всех других членов Лиги.

45. РЕЗОЛЮЦИЯ О СОГЛАСОВАНИИ СТАТУТА ЛИГИ НАЦИЙ С ПАКТОМ КЕЛЛОГА, ПРИНЯТАЯ XI СОБРАНИЕМ

4 октября 1930 г. [1])

Собрание,

Убежденное в необходимости включения в Статут Лиги наций общего воспрещения обращения к войне и принципа изыскания разрешения международных споров только мирными средствами;

Отдавая должное докладу, составленному Комитетом одиннадцати;

Считая, что по некоторым вопросам I Комиссии пришлось рассматривать изменения предложенных текстов и, что во время прений обнаружились некоторые политические аспекты вопроса, делающие желательным более полное изучение:

Просит Генерального секретаря представить правительствам членам Лиги наций доклад Комитета одиннадцати и I Комиссии, пригласив правительства высказать свои замечания до 1 июня 1931 г. и эвентуально указать, какие изменения Статута были бы, по их мнению, наиболее подходящими для достижения имеющейся в виду цели.

---

[1]) Резолюция X Собрания от 24 сентября 1929 г. о создании Комитета одиннадцати см. «Международная политика в 1929 г.», стр. 59; Резолюция XII Собрания от 25 сентября 1931 г. о создании комиссии из всех членов Лиги наций — см. «Сборник документов по международной политике и международному праву», вып. III, стр. 150. Эта комиссия не приступила к работе и резолюциями XVII Собрания от 8 и 10 октября 1936 г. вопрос о согласовании Статута Лиги наций с Пактом Келлога был передан Комитету по применению принципов Статута (см. док. №№ 54 и 55).

46. ДОКЛАД ПОДКОМИССИИ I КОМИССИИ XII СОБРАНИЯ ОБ ИЗМЕНЕНИИ СТАТУТА ЛИГИ НАЦИЙ ДЛЯ СОГЛАСОВАНИЯ ЕГО С С ПАРИЖСКИМ ПАКТОМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ I КОМИССИЕЙ

24 сентября 1931 г.

1. Как из письменных замечаний, представленных некоторыми правительствами со времени последней сессии Собрания, так и из недавних прений в I Комиссии вытекает, что большинство членов придает самое важное значение продолжению начатого дела.

Несомненно, что ни значение, ни юридическая сила Парижского пакта не ставятся под сомнение, однако, согласно господствующего мнения, представлялось бы неудобным, с одной стороны, сохранять в тексте Статута Лиги наций возможности законного обращения к войне, которая по существу отменена, а с другой стороны, избегать согласования с новыми обязательствами членов Лиги наций деятельности организации, учрежденной ими для гарантии мира.

Даже правительства, высказавшие мнение, что работа по согласованию, указанная Собранием 1929 г., не является необходимой, заявили в силу духа согласия, что присоединяются в принципе к идее, из которой она исходит.

2. Во время прежних дебатов иногда высказывалось опасение известных трудностей, могущих проистекать из того, что несколько членов Лиги наций не присоединились к Парижскому пакту, и из того, что некоторые государства, подписавшие этот договор, не являются членами Лиги наций. Ныне представляется, что и по тому и по другому вопросу Лига наций может успокоиться. С одной стороны, несколько членов Лиги наций, еще не присоединившихся к Парижскому пакту, за время с прошлого года, либо послали присоединение, либо заявили о нем; во всяком случае не было сделано никаких возражений против продолжения работы по изменению Статута Лиги наций. Что касается принявших Парижский пакт государств, не являющихся членами Лиги наций, то представляется без сомнения, что не может быть речи претендовать выносить без них решения о том,

каковы, по их мнению, пределы их обязательств; однако, работа, предпринятая Лигой наций, преследует ту же цель, что и Парижский пакт и может только усилить авторитетность выраженного в нем принципа.

Надо все же заметить, что предпринятая Лигой наций в этой области работа юридически не зависит от Парижского пакта, хотя и исходит из него; она имеет в виду инкорпорировать в Статут Лиги наций принцип воспрещения обращения к войне.

3. Комиссия заново рассмотрела три возможные основные аспекта проектируемого изменения.

1. Воспрещение обращения к войне;
2. Организация мирных способов разрешения споров;
3. Расширение миротворческой роли Совета.

Воспрещение обращения к войне.

4. Не имеется более никаких принципиальных возражений против мысли формулировать в одной статье Статута, а именно в ст. 12, и в самых простых выражениях, воспрещение обращения к войне.

Господствует мнение, что воспрещение не требует в тексте Статута ни развития, ни оговорок, так как поднятые во время дискуссии вопросы уже вставали с той же необходимостью и при существующем тексте Статута и, таким образом, факт его пересмотра не создает какой-либо новой необходимости обеспечить их прямое разрешение.

К тому же представляется возможным уже теперь ответить удовлетворительным и допустимым для всех членов образом на большинство поставленных вопросов.

5. Один пункт, представляющийся вне каких-либо сомнений, тот, что ни в тексте поправки, выработанной в минувшем году подкомиссией, ни в тексте Комитета одиннадцати, ни в Парижском пакте, ни в теперешнем Статуте Лиги наций воспрещение обращения к войне не исключает права необходимой обороны.

Как это уже указывало Итальянское правительство в своем письме 16 апреля 1931 г.:

«Нет никакой необходимости включать в поправки текст, касающийся случая необходимой обороны, настолько естественно думать, что государство, которое само не сообразовалось с воспрещением, было бы не вправе требовать, чтобы с этим воспрещением сообразовалось потерпевшее от него государство».

6. С другой стороны, было бы трудно, если не невозможно, при теперешнем состоянии права, перечислить удовлетворительным образом отличительные признаки либо агрессии, либо необходимой обороны.

III Комиссия, рассматривавшая один близкий вопрос, не нашла ничего лучше, как отослать по этому пункту к объяснениям,

содержащимся в докладе, направленном в 1926 г. г. де Брукером Совету. I Комиссия так же ссылается на него, чтобы показать, насколько понятие необходимой обороны деликатно и богато оттенками.

Примечание. Г. де Брукер говорит:

«Не всякий акт насилия дает необходимо тому, кто ему подвергается, право прибегнуть самому к войне. Если взвод солдат перейдет на несколько шагов границу в колонии, расположенной далеко от всяких жизненных центров, если обстоятельства со всею очевидностью показывают, что агрессия произошла по вине какого-либо подчиненного начальника, что центральные власти государства «агрессора», узнав об этом, тотчас пресекли действия своего подчиненного, прекратили вторжение, принесли извинения, предложили возмещение, приняли необходимые меры для невозможности повторения таких случаев, — нельзя было бы утверждать, что здесь имеется «акт войны» и что государство, подвергшееся вторжению, может правомерно воспользоваться этим предлогом, чтобы мобилизовать свою армию и двинуться на неприятельскую столицу. Произошедшее событие нисколько не освободило его от точных обязательств, указанных в ст. 12 и сл. Оно было бы свободно от них только оказавшись жертвой агрессии, явной и столь важной, что для него создалась бы очевидная опасность не ответить на агрессию немедленно. В общем, повторяя удачное выражение Локарнского договора, нужно находиться в состоянии необходимой обороны.

Необходимая оборона предполагает применение средств пропорциональных тяжести нападения, и применение которых оправдывается неотложной опасностью. Если государство, даже и оскорбленное каким-либо инцидентом, не имеющим большого решающего значения, превысило явно эту меру, оно фактически сделалось бы настоящим агрессором и именно против него должны бы были по всей справедливости применяться санкции, предусмотренные в ст. 16».

7. Нужно констатировать то важное обстоятельство, что использование права необходимой обороны, на которое претендовало бы государство, не исключает обсуждения со стороны других заинтересованных государств и представляется членами Лиги наций на оценку Совета в частности в случае, когда дело идет о применении ст. 16.

8. Само собой разумеется, что при оценке фактов, на которые будет указано Совету, ему придется исходить не только из общих принципов права, но и из частных мер, которые стороны в деле приняли ранее ввиду предотвращения войны и характер которых, благоприятствующий миру, мог бы быть констатирован. Таким образом, члены Лиги наций неоднократно и единодушно признавали благоприятствующими сохранению мира, согласно ст. 21 Статута, такие соглашения, как Рейнский пакт; резолюция

Собрания от 25 октября 1926 года высказывалась за распространение этих соглашений; с другой стороны, только-что выработана по инициативе Германии конвенция, одинаково имеющая целью облегчение действия Совета для предотвращения войны [1]).

9. Те же соображения и толкования обязательств ст.ст. 10, 11 и 16 Статута приводят к признанию, что не являлось бы нарушением воспрещения обращения к войне оказание одним членом Лиги наций по своей инициативе помощи другому члену, ставшему жертвой явной агрессии. Само это действие не исключает оценки других членов Лиги наций и Совета, с отзывом которого выступающее государство было бы обязано сообразоваться.

10. Наоборот, надо допустить, что имеющийся в виду пересмотр, будет ли он произведен в форме, предусмотренной Комитетом одиннадцати или Подкомиссией, лишает членов Лиги наций права обращения к войне для выполнения арбитражного решения или единогласной рекомендации Совета. Такого рода действия явно чуждо понятию необходимой обороны. Обеспечение выполнения арбитражных решений лежит на Совете; если бы даже ему пришлось предписать военные меры, эти последние потеряли бы свой характер обращения к войне и приобрели бы характер социальной защиты, совершенно согласной с принятыми принципами. Это конституционная обязанность Совета несомненно выступает особо настоятельным образом в системе изменения Статута, так как является компенсацией за потерю индивидуального права экзекуции.

11. Комиссия приняла к сведению желание, выраженное Китайским правительством, которое хотело бы парировать опасность создания какой-либо страной фактического состояния войны, избегая при этом официального признания того, что налицо имеется война. Комиссия не сочла целесообразным входить в настоящее время в рассмотрение сущности поставленного вопроса.

12. Одна поправка Финляндского правительства имела целью редактировать ст. 12 так, чтобы первая фраза была сохранена в том виде, как она находится в теперешнем тексте Статута, ввиду того, что положения Статута следует изменять только в строго необходимой мере. Хотя последняя фраза финляндского предложения и предусматривает общим образом законность мирных средств, комиссия все же сочла, что предложенный текст мог бы повести к заключению, что имеется ввиду исключение некоторых мирных актов реторсии или репрессалий, лишенных всякого агрессивного характера, каковым вопросом комиссии в данной связи не приходится заниматься.

Одна поправка, предложенная правительствами Свободного

[1]) Конвенция по развитию средств в видах предотвращения войны 26 сентября 1931 г. (Прим. перев.)

ирландского государства и Эстонии, имела целью выпустить слова «способный повлечь разрыв», добавленные в ст.ст. 12 и 15 Статута после слова «спор». Казалось, что эта поправка совершенно не относится к проблеме пересмотра Статута в целях включения в него воспрещения обращения к войне.

Различные предложения об изменении текста имеющихся в виду поправок к ст. 12 были представлены правительствами Финляндии, Португалии, Соединенного королевства и Новой Зеландии.

I Комиссия констатирует, что они либо относятся к подробностям, либо к форме имеющегося в виду текста, и что обсуждение их должно быть отложено до более поздней стадии работ.

Мирное разрешение споров

13. Действующий текст Статута подтверждает обязательный и исполнительный характер арбитражных решений или судебных приговоров[1]). Однако в случае передачи спора Совету только единогласное решение влечет известные юридические последствия, так как воспрещено обращение к войне против той из стран, которая сообразуется с ним. Распространение воспрещения обращения к войне без дальнейших ограничений будет иметь следствием придание того же эффекта рекомендациям, принятым Советом по большинству голосов, а таким образом устранение всякого различия между единогласными и мажоритарными рекомендациями. Как в том, так и в другом случае, решения все же останутся не имеющими обязательного характера и без исполнительной силы.

14. В первую очередь следует подчеркнуть, что этот недостаток уже теперь устранен в случаях споров между государствами, которые оба присоединились к Генеральному акту арбитража без ограничений и оговорок относительно III части Акта или между которыми имеются частные соглашения подобного же масштаба. Если спор возник бы между двумя государствами, обязанными подчиниться такого рода арбитражу, то мирное разрешение этого спора уже теперь обеспечено в силу применения теперешних положений Статута.

Однако, если можно поздравлять себя с увеличением числа присоединений к Генеральному акту арбитража, однако, по мнению очень большого количества членов комиссии, было бы преждевременно хотеть уже теперь включить в Статут путем поправок принцип неукоснительного обязательного арбитража или судебного разрешения всех споров.

15. При таком положении некоторое число государств пола-

[1]) Имеются в виду постановления Постоянной палаты международного суда. (Прим. перев.)

гало, что в соответствии с предложением Комитета одиннадцати было бы желательно предусмотреть в Статуте по крайней мере обязанность членов Лиги наций добросовестно выполнять единогласные рекомендации Совета и поручить ему предлагать меры, способные обеспечить действие этих рекомендаций.

Чтобы оправдать это расширение значения единогласных рекомендаций было предложено указать, что Совет может по большинству голосов просить Палату дать консультативный отзыв по правовым вопросам спора. Наконец, что касается рекомендаций Совета, принятых по большинству голосов, то имелось в виду, что Совет рекомендовал бы сторонам более подходящую новую процедуру.

Дискуссии, имевшие место в комиссии, подтвердили мнение, уже высказывавшееся подкомиссией прошлого года, что поправка такого рода не могла бы собрать необходимых присоединений.

16. Что касается текста предложенных прошлогодней подкомиссией поправок к ст. 15, то надо признать, что он может быть улучшен: когда в п. 6 предусматривают, что Совет рекомендует сторонам сообразоваться с выводами единогласного доклада, то в общем — как это было отмечено в соображениях Финляндского правительства — только повторяют то, что уже содержится в п. 4 теперешней ст. 15 и надо признать, что требуемое от членов обязательство не оказывать поддержки сопротивлению сторон, не сообразующихся с единогласными рекомендациями, представляет некоторое усиление Статута. В общем такое положение имело бы следствием молчаливое установление для всех членов Лиги наций своего рода морального обязательства сообразоваться с единогласными рекомендациями Совета, которое было бы санкционировано только обязанностью других членов Лиги наций воздержаться в случае, когда названное государство явилось бы объектом некоторых мер мирного давления со стороны другой стороны.

Комиссия полагает, что во всяком случае было бы необходимо несколько подчеркнуть пределы имеющейся в виду поправки, заменив находящееся там слово «рекомендует», несколько менее сильным выражением «пригласит», уже содержащимся в английском тексте.

Во время прений финляндская делегация представила интересное пожелание, несколько меняющее текст, представленный в замечаниях Финляндского правительства. Финляндская делегация предлагает сказать:

«Если доклад Совета был принят единогласно, причем голоса сторон не учитываются при исчислении этого единогласия, то сторона, сообразующаяся с выводами доклада, может на них согласиться, при чем решение, рекомендованное Советом, не может быть пересмотрено иначе, как путем арбитражного или судебного решения. Члены обязуются не оказывать никакой под-

держки сопротивлению стороны, не сообразующейся с выводами доклада, принятыми единогласно».

Все же при рассмотрении показалось, что юридическое значение подобного текста слишком неопределенно и что он должен был бы составить предмет нового рассмотрения.

17. Что касается случая, когда мнения в Совете разделились бы, то финляндская делегация просит, чтобы поправка более ясно отмечала, что в этом случае, как и в случае единогласия, обсуждение имеет, согласно ст. 4, тот же предмет: оно направлено на разрешение спора путем рекомендаций.

В соответствии с этим финляндская делегация предлагает сказать:

«В случае, когда Совету не удалось добиться единогласия, предусмотренного предшествующим пунктом, и если стороны не принимают решения, рекомендованного (по большинству голосов), то Совет, по обязанности и решая по большинству голосов, указывает наиболее подходящую в данных условиях процедуру и рекомендует ее сторонам».

Комиссии казалось, что это предложение могло быть принято с пользой в качестве основы для последующей дискуссии.

Расширение мирной акции Совета.

18. Встает вопрос о том, что раз воспрещение обращения к войне является всеобщим, надо предусмотреть ограничение индивидуальных обязательств членов Лиги наций, касающихся их участия в системе санкций.

Правительства, высказывавшиеся в положительном смысле, указали:

1. Что желание распространения санкций параллельно с расширением воспрещения войны, предусмотренного в Статуте, проистекает от слишком далеко идущей аналогии с понятиями внутреннего законодательства преступления и наказания.

2. Что действие системы санкций предполагает определение агрессии, что сам Статут не дает по этому вопросу никаких указаний, что в Совете могут возникнуть значительные расхождения мнений, делающие применение санкций невозможным или недействительным.

3. Что единственный практический путь улучшения применения санкций состоит в принятии положений, аналогичных положениям проекта Конвенции о развитии средств в видах предотвращения войны[1]), согласно которому применение коллективного выступления вызывалось бы не трудноустановимым нарушением Статута, а отказом одной из сторон послушаться рекомендаций Совета относительно отвода вооруженных сил за демаркационные линии и остановки военных действий.

---

[1]) См. III Сборник документов по международной политике и по международному праву. Москва, 1932, стр. 151.

Правительства, являющиеся сторонниками этого мнения, выразили поэтому желание видеть по крайней мере изъятыми из имеющегося в виду расширения случаи, когда в Совете разделились бы мнения относительно определения агрессора или относительно предварительных мер, рекомендуемых сторонам в видах предотвращения или приостановки военных действий. В этих различных случаях казалось, что материальные или моральные трудности выполнения обязательства взаимопомощи были бы слишком велики, чтобы можно было бы претендовать на то, чтобы требовать их выполнения.

Все же, как и во время дискуссий прошлых лет, в комиссии одержало верх мнение, что всякое различие между разными случаями должны быть оставлены. К тому же прения позволили рассеять некоторые недоразумения по этому поводу.

19. Действительно, в первую очередь было признано, что меньшинство с полным правом отклоняет всякое слишком узкое понимание проблемы санкций; акция Совета прежде всего направлена на сохранение мира; она имеет целью в первую очередь предотвратить или приостановить военные действия и привести к успокоению до того, как придется определять ответственность и обеспечивать разрешение спора.

Не менее верно, что хотя принятые членами Лиги наций обязательства по обеспечению сохранения мира и ложатся индивидуально на каждого из членов, они предполагают известное соглашение, соучастие в коллективной акции. Если бы члены Лиги глубоко разошлись в оценке некоторых обстоятельств, то, несомненно, фактически коллективная акция была бы приостановлена, однако, Совету принадлежало бы восстановить единство путем принятия предварительных мер, подобных мерам, имеющимся в виду в проекте Конвенции о развитии средств в видах предотвращения войны. Если в результате упорного сохранения слишком многочисленных разногласий создалось бы положение, не соответствующее тому, которое могли предвидеть члены Лиги наций, то от них нельзя было бы ожидать, чтобы они выполнили обязательства, принятые на совершенно другой случай. При этом совершенно не важно был ли первоначальный спор передан Совету Лиги наций или на арбитражную процедуру.

Наоборот, кажется невозможным утверждать, что члены Лиги наций, которым агрессия представляется несомненной и коллективная акция возможной, воздержались от выполнения своих индивидуальных обязательств, вытекающих из п. 1 ст. 16 Статута, только в силу того, что единогласие не было формально достигнуто в Совете.

Таким образом, уже разумное толкование нашего общественного договора кажется дает удовлетворение выраженным опасениям. Последние к тому же представляются чрезмерными и было бы неоправданным подрывать доверие, которое можно питать к

мудрости действия Совета и добросовестности совокупного выполнения членами Лиги наций своих обязательств.

20. К тому же, если рассмотреть в свете теперешнего Статута имеющиеся в виду отступления, то придется констатировать, что они будут иметь результатом ощутительное уменьшение существующих гарантий Статута. Действительно, индивидуальные обязанности членов Лиги наций, указанные в ст. 16 теперешнего текста Статута, ни коим образом не обусловлены решением Совета об определении агрессора.

21. Наконец, подобного рода различие будет иметь с моральной точки зрения то неудобство, что обнаружит, что обращение к войне, общим образом воспрещенное пересмотренным Статутом, будет в известных случаях лишено санкций.

22. Все же нельзя не отдавать себе отчета, что главной трудностью в предпринятой работе внесения поправок и единственным серьезным препятствием еще является в настоящее время то, что некоторые члены Лиги наций еще не решаются согласиться на хотя бы теоретическое расширение обязательств помощи на теперешней основе.

Можно надеяться, что соглашение было бы значительно облегчено в случае, когда вследствие вступления в силу Всеобщей конвенции о сокращении вооружений, мир был бы укреплен. Так некоторые члены Лиги наций указывали, что намерены обусловить ратификацию поправок к Статуту вступлением в силу Конвенции о сокращении вооружений. Другие правительства, ввиду приближающейся конференции высказали заботы, которым кажется в некоторой степени отвечает принятие имеющихся в виду поправок.

Накануне конференции существующая связь между обоими начинаниями укрепилась. Некоторые государства выражают желание знать до того, как высказаться об изменении Статута, в какой мере и на какой срок Конвенция о сокращении вооружений удовлетворит требованиям ст. 8 Статута.

В этих условиях было бы нецелесообразно пытаться добиваться ныне окончательных текстов. Представляется, что наиболее подходящим методом для Собрания явилось бы образование временной комиссии по изменению Статута, включающей представителей членов Лиги наций, чтобы они могли во время конференции по сокращению вооружений, постараться добиться единодушного согласия на основах, указанных в настоящем докладе. Таким образом, можно было бы произвести окончательное голосование поправок во время ближайшей сессии Собрания.

VI. РАБОТЫ КОМИТЕТА ТРИНАДЦАТИ ПО ПРИДАНИЮ СТАТУТУ БОЛЬШЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ — 1935 ГОДА

48. МЕМОРАНДУМ О ПРИМЕНЕНИИ СТ.СТ. 11 И 13, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ФРАНЦУЗСКОЙ ДЕЛЕГАЦИЕЙ КОМИТЕТУ ТРИНАДЦАТИ

22 мая 1935 г.

I.

Своей резолюцией от 17 минувшего апреля Совет Лиги наций, сознавая значение возложенной на него задачи обеспечения сохранения мира и совершенно особо озабоченный положением в Европе, поручил Комитету предлагать всякого рода меры, которые будут признаны целесообразными, для того чтобы сделать «Статут Лиги наций более действительным в организации дела коллективной безопасности и, в частности, точно определить экономические и финансовые меры, могущие быть примененными в случае, если в дальнейшем государство, член или не член Лиги наций, поставило бы в опасность мир, односторонне отказавшись от своих международных обязательств».

Можно сожалеть, но не следует удивляться, что Статут Лиги наций, введение к которому делает «тщательное соблюдение всех договорных обязательств» во взаимоотношениях народов одним из основных условий развития международного сотрудничества и гарантии мира и «безопасности» [1]), не содержит по этому вопросу прямо выраженных положений. Авторы Статута надеялись, что отныне в отношениях между народами будет царствовать только право; не предвидев возможности умножающегося нарушения международных обязательств, авторам Статута было достаточно установить компетенцию Совета для обеспечения выполнения арбитражных решений (п. 4 ст. 13) и усиленно подчеркнуть (ст. 11), лежащую на Лиге обязанность принимать меры, способные действительным образом оградить мир наций. Эта обязанность указана наиболее общим образом: это значит, что она встает с особенной срочностью, когда Совет стоит перед нарушением обязательств, достаточно серьезным, чтобы угрожать безопасности народов и самому сохранению мира.

Таким образом, нет необходимости изменения Статута для вве-

[1]) Во французском тексте введения к Статуту Лиги наций употреблено не слово «securité» — безопасность, а sureté, оттеняющее уверенность в безопасности. (Прим. перев.)

дения в него положения, предоставляющего Совету права, которых ему недоставало бы: из самой обязанности, лежащей на Лиге, вытекают права Совета, являющегося эманацией Лиги. Кроме того опыт предупреждает нас о трудностях, на которые натолкнулась бы процедура изменения. Комитет должен быть более всего озабочен тем, чтобы сделать эффективное и практическое дело, избегая всяких юридических контроверз.

В случаях, отмеченных в резолюции Совета, европейский мир может быть поставлен в опасность либо потому, что нормы, от которых был произведен односторонний отказ, имеют особую политическую важность, либо потому, что этот отказ сопровождается мерами, как-то: созданием вооружений или образование запасов сырья, необходимого для военного производства, — которые позволяют усумниться в миролюбивых намерениях государства, нарушившего свои международные обязательства. Как в том, так и в другом случае дело идет об угрозе войны; наш Комитет выполнит свою задачу, если в итоге своих работ будет в состоянии представить Совету предложения, позволяющие эффективно с этим бороться.

К тому же вопрос не является совершенно новым. Уже в 1927 г. Специальный комитет изучал методы урегулирования, способные ускорить выработку решений Лиги для выполнения обязательств ст. 11 Статута. В результате обсуждения в Комитете появился важный доклад, резюмирующий результаты, приобретенные из опыта, и уже начатые исследования, но нисколько не претендующий исчерпать предмет. В частности, Комитет 1927 г. отказался уточнять меры, могущие быть превентивно примененными к государству, позиция которого угрожала бы миру, и ограничился упоминанием, в качестве средства коллективного давления, об отозвании дипломатических агентов и о морских и воздушных демонстрациях. Правда, что он добавил, что «очень общие выражения ст. 11 ...позволяют все действия, не влекущие обращение к войне против сопротивляющегося государства».

Только-что образованный Советом Комитет, которому поручена была определенная задача, захочет несомненно дать своим исследованиям более конкретную ориентацию; ему была сознательно оставлена полная свобода определить в этом плане самые различные меры.

Убежденная в том, что изучение, которое будет предпринято, может повести к заметным успехам в деле коллективной организации европейской безопасности, французская делегация рассмотрит в духе наибольшей благожелательности все предложения, которые могут быть выдвинуты.

Со своей стороны, французская делегация ограничится предложениями о мерах экономического и финансового порядка, специально рекомендованных вниманию Комитета резолюций Совета.

II

Какова ни была бы опасность, могущая возникнуть для мира в результате нарушения международного обязательства, дело не может итти в принципе о немедленном обращении к совокупности мер в столь же широком объеме, как те, которые, согласно ст. 16, должны быть применены членами Лиги при обращении к войне вопреки обязательствам Статута. Действительно, эти меры, вследствие своей важности, способны внести глубокие потрясения в экономическую жизнь нации, конечно, оправданные, когда дело идет о пресечении войны, но которые правительства могут законно хотеть отсрочить до тех пор, пока они не признают абсолютную необходимость их применения. Однако, можно основательно опасаться, что когда государство отказалось от положений, имеющих существенное значение для дела сохранения мира, оно уже предвидело затруднения, которые может вызвать его инициатива. Поэтому имеются основания опасаться, как бы его политическая акция не сопровождалась военными приготовлениями.

При таком положении и чтобы привести государство-нарушителя к более правильной оценке своих интересов, как и своих международных обязанностей, первой заботой должно явиться поставить его в состояние невозможности завершить свои приготовления. Таким образом, — помимо исключительных случаев — дело не идет о том, чтобы предусмотреть обширные меры, вызывающие нарушение всей экономической жизни страны; чем более определенную область применения будут иметь проектируемые меры, тем легче будет добиться их принятия коллективом государств.

Таким образом, проблема состоит в определении ограниченного количества продуктов производства и предметов сырья, которые государство-нарушитель должно добыть себе заграницей и лишение которых затруднило бы его приготовления. Для одних государств, не имеющих военной промышленности, могло бы быть достаточно остановить отправку оружия и военных материалов; для других, имеющих развитую военную промышленность, проблема сведется по существу к прямому или косвенному снабжению некоторыми «ключевыми продуктами», без которых эта промышленность не могла бы обойтись; для еще других стран, располагающих совокупностью основных видов сырья, проектируемые меры должны были бы коснуться другой части их ввоза. Наконец, для всех встает финансовая проблема (например, отмена кредитов). Действительно, являлось бы странным парадоксом, чтобы государства, согласившиеся путем Конвенции о финансовой помощи, оказывать финансовое содействие государству, ставшим жертвой агрессии, недооценивали бы значения, которое может иметь для воспрепятствования войне употребление финансового оружия.

В силу самого разнообразия случаев, которые предстоит рассмотреть, здесь нет необходимости пробовать составить список предметов сырья или промышленных продуктов, ввоз которых должен был бы быть воспрещен государству-нарушителю. Комитет рассмотрит целесообразность составления списка такого рода, который, конечно, не может иметь ограничительного характера, но к которому было бы полезно обратиться в тот день, когда дело будет итти о применении мер давления против определенного государства, учитывая особые условия его производства и его торговли.

III

Французская делегация твердо уверена, что, исходя из вышеприведенных соображений, возможно создать действительно эффективный механизм для наказания за всякие важные нарушения договора. Несомненно, что этот механизм будет иметь всю свою эффективность, если к подлежащим принятию мерам присоединятся в первую очередь государства, наиболее заинтересованные в одной из тех региональных систем, которые в деле взаимной помощи против агрессии столько раз рекомендовались Лигой наций; однако, во всяком случае будет необходимо содействие европейских государств, имеющих или контролирующих рынки основных предметов сырья.

Однако, если наиболее заинтересованые государства должны будут принять свою особую ответственность, их действие не может ни лишить Совета его прерогатив, ни снять с него ответственность. Таким образом, Совету будет принадлежать констатировать нарушение обязательства, затрагивающего безопасность и сохранение мира, и делать рекомендации, которые он сочтет целесообразными, чтобы противостоять, таким образом, созданному положению.

IV

Французская делегация полагает возможным резюмировать вышеприведенные соображения и предложения в следующем предложении:

Будет составлен протокол, открытый для всех европейских государств и вступающий в силу между государствами, его подписавшими, как только будет получено известное число (небольшое число) присоединений.

На основании этого протокола подписавшие его государства обязуются в случаях — констатированного Советом — нарушения обязательства, затрагивающего безопасность народов и поддержания мира в Европе:

— с одной стороны выполнять рекомендации, которые Совет, в результатет сделанной им констатации, направит членам Лиги наций, иным, чем государство, не выполнившее названное обязательство;

— с другой стороны, и без ущерба для вышеуказанных общих обязательств, совещаться о мерах, подлежащих принятию в видах действительного воспрещения экспорта оружия и военных материалов по назначению на территорию государства, виновного в нарушении так же, как и всякого рода сырья, особенно пригодного для производства этих материалов или иных предметов сырья менее специального назначения или всякого рода иных продуктов, лишить которых государство-нарушитель будет признано целесообразным.

Выполнение этих обязательств будет обеспечено всякого рода соглашениями общего или регионального характера, которые будут признаны необходимыми.

Что касается внеевропейских стран, которые в той мере, поскольку они заинтересованы в сохранении мира, должны желать консолидации европейского мира, то к ним будет направлена в условиях, которых надо будет рассмотреть, просьба об облегчении применения этих различных соглашений.

V

Принимая вышеуказанное решение, Совет действовал бы на основе ст. 11 Статута. Отсюда возникает процессуальный вопрос крупного значения, так как в зависимости от того, как он будет решен, зависит по мнению французской делегации, возможность применить предлагаемую ею систему.

Среди рекомендаций, которые может придтись принимать Совету в силу ст. 11, следует различать две категории:

1) Одни адресованы государству или государствам, замешанным в деле. В соответствии с традициями, основанными на ст. 11, п. 5 ст. 4 и ст. 5 Статута, рекомендация такого порядка может быть сделана надлежащим образом, только если она не вызвала отрицательного голосования одной из заинтересованных сторон[1]).

2) Другие адресованы третьим государствам членам Лиги наций в целях оказания давления на государство или на государства, нарушившие свои обязательства. Для этой второй категории мер (и эти-то меры здесь и имеются в виду) было бы немыслимо, чтобы право участия в голосовании давало бы государствам, замешанным в деле, возможность воспрепятствовать принятию рекомендаций, применение которых должно быть направлено против них, и тем самым возможность воспрепятствовать Совету выполнять лежащую на нем на основании ст. 11 обязан-

---

[1]) Правда, что в конвенции 26 сентября 1931 г. в видах развития средств предотвращения войны, некоторые члены Лиги наций отказались от преимуществ этого принципа; однако, это было в силу точных предложений, явно разграничивающих эвентуальные пределы мер, которые Совет был бы вправе принимать без их согласия. (Примечание в тексте меморандума.)

ность «принятия мер, способных действительным образом оградить мир между нациями».

Постоянная палата международного суда, которой в моссульском деле пришлось толковать статью договора, не предусматривавшего, подобно ст. 11 Статута, каких-либо ограничений правила единогласия, содержащегося в ст. 5, — выдвинула следующие соображения, казалось бы имеющие решающее значение в настоящем случае:

«...Следует отметить, что очень общее правило ст. 5 Статута не касается специально случая, когда в Совет внесен настоящий спор...

Возникающий вопрос, есть... исключительно сложный вопрос о том... надо ли, чтобы даже представители сторон приняли решение. Принцип, принятый Статутом в п. 6—7 ст. 15, кажется отвечающим требованиям этого дела, подобному делу представленному Совету так же, как и случаю, предусмотренному в этой статье. Дело идет всегда о хорошо известном правиле, согласно которому никто не может быть судьей в своем собственном деле.

С практической точки зрения требовать, чтобы представители сторон приняли решение Совета, было бы равнозначащим дать им право вето, могущее помешать всякому решению».

Этот отзыв, превышающий пределы определенного вопроса, стоявшего тогда в Палате, фиксирует юридическую практику, которую Французское правительство хотело бы в настоящее время формально зарегистрировать. Таким образом, было бы признано, что во всех случаях приведения в действие рекомендаций, которые Совету может придтись принимать вследствие нарушения международного обязательства, не предполагающих сотрудничество государства, не выполнившего свои обязательства, эти рекомендации принимались бы без того, чтобы голоса сторон принимались в расчет при исчислении единогласия.

Таковы главные предложения, которые французская делегация желала бы представить на рассмотрение комитета. Если, как она надеется, комитет захочет признать их эффективность, либо в качестве мер давления, либо на превентивном основании, французская делегация выражает пожелание, чтобы изучение, необходимое для их разработки, получило бы в насколько возможно быстрый срок положительное завершение. Только при этом условии резолюция 17 апреля будет иметь всю свою ценность.

---

48. МЕМОРАНДУМ О СТ.СТ. 11 и 13, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ РУТГЕРСОМ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОДКОМИССИИ КОМИТЕТА ТРИНАДЦАТИ

24 июня 1935 г.

1. а. Согласно ст. 11 Статута, Совет имеет самую широкую компетенцию. Единственное ее условие, установленное п. 1, есть наличие войны или угрозы войны. Нет даже необходимости, чтобы государство член Лиги наций обратилось формально к Совету по поводу обстоятельств, могущих вызывать его вмешательство.

Пункт 2, с одной стороны, идет еще далее, устанавливая компетенции Совета или Собрания при наличии обстоятельств, способных затронуть международные отношения и вследствие этого способных нарушить мир или доброе согласие между народами, от которого зависит мир. С другой стороны, по этому пункту компетенция Совета или Собрания зависит от обращения их внимания членом Лиги на данное обстоятельство, из которого вытекает их компетенция.

Ст. 11 дает таким образом Совету (эвентуально Собранию) очень широкую компетенцию, очень обширную миссию. Статья не отвечает на вопрос о средствах, которыми располагает Совет для выполнения этой задачи. Лига наций, говорит п. 1, должна принять меры, способные действительным образом оградить мир наций. Совет может по своему усмотрению выбирать меры, которые представляются ему полезными, но всегда при условии, что эти меры не выходят за рамки его полномочий, так как ст. 11 не придает Совету новых или специальных прав. Английская редакция фразы, требующей, чтобы Лига наций приняла «меры, способные действительным образом оградить мир наций», ясно обнаруживает скорее политический, чем строго юридический характер деятельности органов Лиги, согласно ст. 11; она гласит: «Лига должна предпринять любые действия, которые могут быть признаны мудрыми и эффективными для охраны мира наций». Второй пункт также не дает новых полномочий Совету или Собранию; в нем говорится только о внимании, которое эти органы могут обратить на обстоятельства, указанные в данном пункте.

Меры, подлежащие принятию, могут быть весьма разнообразны. Они могут быть направлены на установление фактов, выз-

вавших конфликт и развитие конфликта. Они могут иметь в виду примирение сторон путем медиации. Они могут носить охранительный характер, например, рекомендации по предмету самого спора, которые Совет может направить сторонам для воспрепятствования усугублению этого спора; или же рекомендации военного или иного порядка, которые Совет может вынести для укрепления безопасности. Меры могут иметь целью контроль над развитием фактического положения вещей. Наконец, — и как раз в эту категорию входят экономические и финансовые меры, которыми занимается подкомиссия, — меры, рекомендуемые Советом или Собранием, могут иметь целью оказание давления на стороны в споре или на одну из них.

Экономические и финансовые меры, которые могут быть приняты, должны быть выполнены государствами членами Лиги наций. Сама Лига не имеет никаких прав, которые для этого необходимы. Меры, могущие быть принятыми Советом в этом отношении, в соответствии с п. 1 ст. 11 Статута, составили бы на самом деле рекомендацию членам Лиги наций принять необходимые меры.

Статут не обязывает членов Совета давать ход такой рекомендации.

Они могут принять на основании специального акта обязательства выполнять меры, могущие быть рекомендованными Советом, например, Конвенция о финансовой помощи и Общая конвенция для развития средств предотвращения войны. Первая из этих конвенций в п. 3 ст. 5 исключает прямо применение п. 5 ст. 4 Статута Лиги наций. Поскольку члены приняли бы подобное обязательство, они явились бы особо заинтересованными в решении Совета (даже если рекомендуемые Советом меры могут подлежать применению всеми членами Лиги наций) и должны быть приглашены прислать для участия в заседании представителя в Совет, когда этот последний займется данным вопросом. Таким образом вследствие единогласия, требуемого для решений Совета, обязательство государства, не может возникнуть, если принимающее его государство против этого возражает. Можно задать вопрос, представляет ли при этих условиях большой интерес принятие такого обязательства или не предпочтительнее ли изменить режим ст. 11, режим политический, который состоит в обращении скорее к доброй воле и к соглашению, чем к юридическим обязательствам.

Что касается экономических и финансовых мер, которые могут быть рекомендованы в силу ст. 11, то следует заметить, что эти меры должны всегда преследовать единственную цель: охрану мира. Они ни в коем случае не могут иметь карательного характера.

Надо также заметить, что одностороннее отклонение или нарушение (нет необходимости повторять мотивы приравнения на-

рушения к отклонению) договорных обязательств может самым различным образом иметь последствием угрозу миру. Задачи нашего Комитета ограничиваются этим случаем и не касаются случая, когда война уже разразилась. С одной стороны, характер отвергнутых обязательств или обстоятельства, при которых был произведен отказ, могут оправдывать опасения, что государство, отказавшееся от обязательств, питает намерения, опасные для мира. С другой стороны, может представиться случай, когда государство, совершившее отказ, не имеет никаких воинственных намерений, когда оно, напротив совершенно удовлетворено положением, вытекающим из отказа, тогда как другое государство, наоборот, в такой мере чувствует ущерб, причиненный ему отказом, что возникает опасность, что оно сочтет необходимым предпринять немедленные действия и обратиться к оружию. Нет необходимости напоминать тот принцип, что никакие соображения политического, военного, экономического или иного порядка не могут оправдывать или обосновывать агрессии, так как ст. 11 Статута не делает различия между оправданной и неоправданной агрессией. Согласно этой статье, всякая агрессия интересует всю Лигу наций в целом и вызывает меры, способные оградить мир. Во втором из указанных случаев эти меры, поскольку они не имеют целью оказание давления на государство, нарушения мира со стороны которого опасаются, — должны быть направлены не против государства, которое отказалось от обязательств, но против того, со стороны которого опасаются обращения к оружию в качестве ответа на этот отказ. Ст. 11 не занимается защитой прав, а охраной мира. К тому же, само собою разумеется, что Совет, выполняя свою политическую функцию, которая ему поручена, не упустит из вида справедливости и принципов, возвещенных во вступлении к Статуту.

Вышеприведенные соображения сохраняют свою силу, если отвергнутое обязательство затрагивает безопасность народов и сохранение мира. Может случиться, что отклонение такого обязательства государством явится признаком его немирных намерений, но возможно также, что это государство, после отказа удовлетворено и не имеет опасных намерений, что опасность для мира, вызванная отказом, является результатом затруднений, вызванным этим актом, и исходит от иного государства, чем отказавшееся.

б) Пункт 4 статьи 13.

Согласно этого пункта, в случае невыполнения арбитражного или судебного решения, Совет предлагает меры, которые должны обеспечить их действительность.

Для применения этого положения против государства, отвергнувшего или нарушившего международное обязательство, нужно, чтобы были выполнены два условия.

1. Необходимо, чтобы третейский или судебный трибунал бы-

ли компетентны рассматривать спор, вызванный отклонением. Эта компетенция может вытекать либо из специального компромисса, для которого в каждом отдельном случае необходимо соглашение обеих сторон, либо из общей конвенции. Эта последняя может быть или двухсторонняя или многосторонняя, как напр., факультативное условие ст. 36 Статута Постоянной палаты международного суда и Женевский генеральный акт. По этому поводу интересно отметить что факультативное условие подписано до сих пор 41 государством и Генеральный акт — 23 государствами.

2. Для применения заключительного положения п. 4 ст. 13 против государства, отказавшегося от обязательств, необходимо, чтобы было вынесено судебное или арбитражное решение против этого государства. Это обстоятельство влечет значительные преимущества, а именно те, что во всяком случае законность отклонения будет должным образом констатирована. Может представится случай, что государство, отклонившее договорные обязательства, утверждает, что это отклонение законно, например, вследствие предшествовавшего нарушения обязательств, вытекающего из той же конвенции, со стороны другого государства, ее подписавшего. Однако, международное право не предусматривает обязательного обращения к какой-либо инстанции для получения решения относительно расторжения конвенции, вследствие нарушения конвенции каким-либо другим ее участником. Такое решение, которое весьма желательно, может быть получено, следуя по пути, указанному в ст. 13 Статута.

Если сравнить применение п. 4 ст. 13 против государства, которое совершило отказ, с мерами, имеющимися в виду в ст. 11, то ст. 13 имеет то большое преимущество, что санкция, применяемая к ст. 13, относится непосредственно к самому отказу, который был представлен на решение арбитражного или судебного трибунала и был объявлен последним незаконным.

Что касается мер, подлежащих принятию в силу п. 4 ст. 13, то, предлагая эти меры, Совет ничем не ограничен в своем выборе. Возможно даже, что эти меры будут включать военные принуждение. Локарнский пакт безопасности, воспрещая агрессию, прямо оговаривает действие, вследствие решения, принятого Советом. Такая же оговорка содержится в Лондонской конвенции 4 июля 1933 г. об определении агрессора, делающая в ст. 2 оговорку относительно соглашений, имеющих силу между сторонами в конфликте. Равным образом, в нотах, которыми обменялись правительства при переговорах о Парижском пакте, констатируется без возражений, что этот пакт полностью совместим с обязательствами, принятыми членами Лиги наций; эта констатация, конечно, имеет в виду военные меры, могущими быть принятыми на основании п. 4 ст. 13.

Таковы пределы применения п. 4 ст. 13. Следует ли усилить

это положение Статута, сделав обязательным предложения Совета. Надо напомнить, что Комитет одиннадцати, занимавшийся в 1930 г. согласованием Статута Лиги наций с Парижским пактом, не принял предложения заменить слово «предлагать» словом «определять».

Можно будет открыть для подписания членов Лиги наций протокол, на основании которого государство, его подписавшее, обязуется выполнять меры, которые предложит Совет в случае, когда вынесенное решение признает, что одна из сторон виновна в незаконном отклонении или нарушении договорного обязательства.

Такого рода протокол не представляет столь большого преимущества, как это можно было бы думать, и мог бы быть подвергнут критике. Зачем устанавливать различие между нарушением договорного обязательства и нарушением иных обязательств международного права. С другой стороны, не надо забывать, что члены Лиги имеют право посылать на заседание Совета представителя, если встает вопрос об их участии в мерах, которые он имеет в виду. Если меры, которые имеет в виду Совет, встретят возражения с их стороны, им будет достаточно только голосовать против и для них не возникнет никаких обязательств. Таким образом, в конечном итоге всегда приходится обращаться к добровольному сотрудничеству членов.

1 с. Могут ли быть приняты экономические и финансовые меры на основании какого-либо другого положения Статута? Можно оставить в стороне ст. 16, занимающуюся еще более важным случаем, чем тот, который представлен на рассмотрение нашей комиссии.

Можно задать себе вопрос, можно ли приводить п. 3 ст. 3 и п. 4 ст. 4 Статута. В этих двух пунктах заявляется, что Собрание, как и Совет, ведают всеми вопросами, которые входят в сферу деятельности Лиги или которые затрагивают всеобщий мир.

Выражение «сфера деятельности» Лиги представляется весьма широким и дает квази-неограниченную компетенцию. Однако, ст. 2 заявляет, что действия Лиги определяются Статутом. Таким образом, п. 3 ст. 3 и п. 4 ст. 4 не могут быть толкуемы так, чтобы до бесконечности расширять сферу деятельности Лиги наций. Их следует скорее понимать в том смысле, что они определяют компетенцию Совета и Собрания, заявляя общим образом, что оба эти органы одинаково компетентны во всей сфере деятельности Лиги; эта сфера деятельности к тому же определена в Статуте.

Статут не содержит никаких положений, возлагающих на Совет или Собрание общее наблюдение за выполнением членами договорных обязательств, которые они приняли. Было бы возможно, чтобы Лига приняла на себя в отношении уважения договорных обязательств подобного рода ответственность подобно

ответственности за территориальную нераздельность и политическую независимость членов (ст. 10 Статута). Однако, это не имеет места. Совет и Собрание не обязаны общим образом заниматься вопросом о выполнении договорных обязательств и должны это делать только тогда, когда ст. 10 или ст. 11, или положения ст. 12—15, относительно процедуры, применяемой для возникающих споров, вызывают это.

II. Вопрос об исчислении голосов в споре при голосовании в Совете или Собрании ставится неодинаково при ст. 11 и при п. 4 ст. 13.

Для ст. 11 вопрос не представляется имеющим значительный интерес. Направленная Советом членам рекомендация принять экономические или финансовые меры, необязательна. Она не прибавляет ничего ни к правам, ни к обязанностям членов, но она будет иметь высокую политическую и моральную ценность. Если предположить, что в каком-либо случае решение Совета, рекомендующее данные меры, делается невозможным из-за одного только голоса государства, являющегося стороной в споре, то с политической и моральной точки зрения положение не отличается значительно от того положения, которое существовало бы, если бы решение было принято. Этим объясняется то, что неоднократно при применении ст. 11 государство, являющееся стороною в споре, оказавшись перед лицом предложения, против которого оно имело серьезные возражения, тем не менее не пожелало воспрепятствовать своим голосованием принятию решения Совета, а воздержалось от голосования. Что касается голосов сторон при голосовании мер, упомянутых в ст. 11, то следует еще заметить, что вся акция Лиги наций, в силу этой статьи, может удастся только, если государство, со стороны которого создается угроза миру, откажется от своих неблагосклонных намерений и будет сотрудничать в деле поддержания мира. Голоса сторон в споре не являются анормальным элементом при системе ст. 11, основанной на доброй воле и на сотрудничестве.

Совершенно иным является случай п. 4 ст. 13. Было бы чудовищно поставить возможность принятия Советом решения в силу этого пункта в зависимость от голоса стороны, осужденной и сопротивляющейся.

Положение совершенно отлично от положения ст. 11. Там дело идет о парировании опасности политического положения, что возможно только путем всеобщего сотрудничества. Здесь решение Совета относится к настоящему спору и имеет конечной целью принудить осужденную сторону, эвентуально путем применения самых тяжких мер. В случае п. 4 ст. 13 имеются соображения, которые Постоянная палата международного суда выдвинула в моссульском деле и которые цитируются в сообщении Французского правительства от 22 мая 1935 г.

Нельзя быть совершенно уверенным, что, если представится случай, то голоса сторон не будут считаться при решении по п. 4 ст. 13. Представляется желательным рекомендовать специальные меры, чтобы обеспечить непринятие в расчет этих голосов. Такого рода меры не должны будут угрожать всеобщему принятию для всех случаев разумного толкования, не учитывающего голосов сторон при решениях, о которых идет речь. С другой стороны, имеющиеся в виду меры не должны возбуждать новых контроверз, но их действительность должна быть выше всяких сомнений. Можно задать себе вопрос, удовлетворяет ли этому последнему условию заявление, имеющееся в виду в п. 1с предложений, представленных французской делегацией. Подписавшиеся державы заявили бы о признании, что голос государства, виновного в отказе (почему не голоса сторон в споре?) не принимается в расчет при единогласии, требуемом для решения Советов. Что будет, если Совет или его Председатель иного мнения и положение, против которого голосовало виновное государство, объявлено отвергнутым? В этом случае решения не будет. Может быть, к предлагаемому заявлению можно было добавить: «и будут считать решением Совета предложение, которое вследствие толкования Статута отвергаемого подписавшимися державами, как ошибочное, — могло бы быть объявлено отвергнутым исключительно вследствие голосования против со стороны виновного государства».

Заключение

1. Статья 11 Статута.

Меры, способные охранить мир, которые Лига наций должна принять в силу этой статьи, включают рекомендацию государствам членам Лиги наций или некоторым из них экономических и финансовых мер, имеющих целью оказание давления на государство, со стороны которого следует опасаться обращения к оружию.

Одностороннее отклонение международного обязательства, даже обязательства представляющего интерес для безопасности народов и поддержания мира, само по себе не дает места применению указанных мер против государства, которое совершило отказ, если только не имеется опасения, что это государство обратится к оружию. С другой стороны, развитие событий после отклонения может повести к созданию положения, при котором миру угрожает другое государство, в ущерб которому был совершен отказ.

Ст. 11 не занимается нарушением обязательств, а занимается исключительно охраной мира. Это режим скорее политический, чем юридический. Ее метод состоит в обращении к добровольному сотрудничеству, скорее чем к точно определенным обязан-

ностям. Санкции против нарушения международных обязательств нужно искать не в применении этой статьи.

2. Пункт 4 статьи 13 Статута.

Отклонение или нарушение международных обязательств может повлечь арбитраж или судебное разбирательство. Эта дорога широко открыта двухсторонними арбитражными договорами и множеством участников факультативного условия ст. 36 Статута Постоянной палаты международного суда, также как и Генерального акта.

При невыполнении решения Совет, в силу п. 4 ст. 13 Статута, предлагает меры, которые должны обеспечить его действие.

Это положение делает возможным санкции, непосредственно связанные с должным образом констатированными нарушениями. Эти санкции могут доходить до применения военных мер. Не рекомендуется делать обязательными предложения Совета, если только дело не идет о случае отклонения договорных обязательств и о государствах, которые согласились заранее быть обязанными.

3. Другие статьи Статута.

П. 3 ст. 3 и п. 4 ст. 4 Статута не присваивают Собранию или Совету компетенции сверх той, которая основывается на других статьях Статута.

4. Исчисление единогласия.

При применении ст. 11 учет голосов сторон в споре при голосовании Совета или Собрания не вызывают неудобств. Оно согласуется с системой статей.

Иное положение имеется при применении п. 4 ст. 13. В этом случае решение Совета относится к настоящему спору и имеются соображения, приведенные Постоянной палатой международного суда в моссульском деле, согласно которым никто не может быть судьей в своем собственном деле. Можно иметь в виду усиление этого толкования путем декларации.

49. ДОКЛАД ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОДКОМИССИИ КОМИТЕТА ТРИНАДЦАТИ О МЕРАХ ДЛЯ ПРИДАНИЯ БОЛЬШЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТАТУТУ ЛИГИ НАЦИЙ В ДЕЛЕ ОРГАНИЗАЦИИ КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ

28 июня 1935 г.

. . . .

Первый вопрос, переданный подкомиссии, касался того, как при обстоятельствах, имеющихся в виду в резолюции 17 апреля 1935 г., экономические и финансовые меры могли бы быть приняты в рамках Статута либо в силу ст. 11, либо п. 4 ст. 13, либо других положений Статута.

Подкомиссия считает нужным напомнить, что вопрос об экономических и финансовых мерах, подлежащих принятию против государства, уже являлся предметом изучения органов Лиги наций. Это изучение, большей частью связанное с ст. 16, тем не менее имело в виду случаи, когда эти меры были бы приняты в силу других статей Статута[1]).

1. Меры, принимаемые в силу ст. 11.

В силу ст. 11 в случае войны или угрозы войны Лига наций «должна принять меры, способные действительным образом оградить мир наций». Эти меры могут быть в подлежащем случае мерами экономического и финансового порядка. Следовательно Совет, при отказе от международных обязательств, имеющихся в виду в резолюции Совета 17 апреля 1935 г., может, если ему не удалось добиться соглашения, устраняющего угрозу для безспасности и мира в Европе, — рекомендовать меры экономического и финансового порядка, способные, по его мнению, содействовать поддержанию мира. Эти рекомендации адресуются государствам иным, чем то, которое отвергло международные обязательства.

Подкомиссия отмечает, что даже если некоторые экономические и финансовые меры могут быть приняты как в силу ст. 16, так и в силу ст. 11, они не имели бы в первом случае ту же цель

---

[1]) См. Доклад об экономическом оружии, представленный Собранию 1921 г. См. также доклад, одобренный Комитетом Совета 15 марта 1927. (Примечание в тексте доклада.)

и тот же характер, как во втором. В то время как ст. 16 имеет в виду случай войны, предпринятой в нарушение Статута, и делает обязательным применение санкций к государству, нарушившему Статут, меры, рекомендованные в силу ст. 11, имели бы целью устранить угрозу войны, они имели бы превентивный характер; они имели бы целью затруднение военных приготовлений государства, позиция которого представляет опасность для мира, например, лишая его некоторых видов снабжения. При отсутствии специальных обязательств на этот счет государства не будут юридически обязаны сообразоваться с этими рекомендациями.

Подкомиссия напоминает доклад, одобренный 15 марта 1927 г. Комитетом Совета, который, рассматривая случай угрозы войны, заявил, что «очень общее выражение ст. 11» меры, способные действительным образом оградить мир наций «позволяет иметь в виду всякого рода действия, не влекущие обращения к войне противу упорствующего государства».

Что касается вопроса о том, могут ли экономические и финансовые меры быть приняты взависимости от того, внесен ли вопрос в Совет в силу п. 2 или п. 1 ст. 11, то подкомиссия не сочла это имеющим большое практическое значение. Действительно, Совет оценит обстоятельства и увидит подвергается ли мир опасности, оправдывающей использование полномочий, которые дает Совету общая формула п. 1 ст. 11.

2. Меры, принимаемые в силу ст. 13.

В силу п. 4 ст. 13 при невыполнении третейского или арбитражного решения «Совет предлагает меры, которые должны обеспечить действия решения». Эти меры могут быть в подлежащем случае мерами экономического и финансового порядка. Следовательно, Совет при отказе от международных обязательств, имеющихся в виду в резолюции Совета 17 апреля и вызвавшем третейское или судебное решение, может предлагать меры экономического и финансового порядка, способные, по его мнению, обеспечить действие названного решения. Тем не менее подкомиссия должна заметить, что целью мер, принимаемых в силу п. 4 ст. 13, явилось бы выполнение решения, а не поддержание мира. Если бы случай, имеющийся в виду в резолюции Совета 17 апреля имел место, ст. 11 была бы также применима.

3. Другие положения Статута.

Комиссия не останавливалась на других статьях Статута.

Вторым вопросом, переданным подкомиссии, был вопрос о том,

«Может ли в каждом из вышеупомянутых случаев голосова-

ние против со стороны государства, поставившего мир в опасность путем отказа от своих международных обязательств — помешать Совету принимать решения, которые он обязан принять для применения вышеуказанных мер, помимо случая, когда данные меры требовали бы сотрудничества этого государства».

1. Случай ст. 11.

Мнения в подкомиссии разделились относительно ответа, который надо дать. Были выставлены различные тезы.

Сторонники первой тезы высказали убеждение, что исключение голоса государства отказавшегося от своих обязательств, вызывается необходимостью позволить нормальное применение ст. 11. Эта статья налагает на Совет обязанность «принять меры, способные охранить мир наций». Однако, ясно, что Совет не имеет возможности рекомендовать экономические и финансовые меры и общим образом какие-либо меры, которые были бы направлены против государства, угрожающего миру, если голос этого государства был бы необходим для голосования рекомендации. Согласно этому мнению, толкование, исключающее голос этого государства при исчислении единогласия при голосовании в порядке применения ст. 11 рекомендаций, имеющих в виду затруднение его военных приготовлений,— требует здравый смысл. Действительно, существует общий принцип толкования юридических текстов, что следует отвергать те толкования, которые препятствуют осуществлению целей, преследуемых текстами. Наконец, сторонники этой тезы ссылались на консультативный отзыв Постоянной палаты международного суда по моссульскому делу.

Сторонники второй тезы, оспаривая значение, приписываемое отзыву палаты, в то же время ссылаются на формальный текст п. 1 ст. 5, который гласит:

«Поскольку не имеется определенно противоположных постановлений настоящего Статута или настоящего договора[1]) решения Собрания или Совета принимаются единогласно членами Лиги, представленными в заседании».

Они прибавляют, что ст. 11 не содержит упоминания ни о каком изъятии из правила единогласия ст. 5 Статута и полагают, что это правило не противоречит цели ст. 11. Они отмечают, что в случае п. 6 ст. 15 Статут путем формального положения устранил голоса сторон и в случае п. 4 ст. 16 Статут также предусмотрел, что исключение члена может быть проголосовано другими членами Лиги, представленными в Совете. Из этого выводят путем доказательства от противного, что там, где не было включено прямого положения такого рода, правило единогласия должно применяться без каких-либо ограничений или стеснений.

---

[1]) Имеется в виду Версальский договор от 28 июня 1919 г. (Прим. перев.)

Кроме того, было отмечено, что в 1921 г. Собрание, желая дать формально Совету право высказывать мнение о том, произошло ли или нет нарушение Статута, сочло нужным включить в принятый им новый абзац ст. 16 положение, предусматривавшее, что голоса сторон в деле не будут учитываться.

Один из членов подкомиссии, явившийся сторонником второго толкования ст. 11, заявил, что на практике это второе толкование не представляет приписываемых ему неудобств, так как рекомендация, вотированная всеми членами Совета за исключением одной из сторон в деле, имела бы очень большой политический и моральный авторитет, облегчающий ее проведение всеми членами Лиги.

По этому поводу один из членов подкомиссии отметил, что, действительно, государства не отчуждали права индивидуального действия, которым они обладали до создания Лиги наций, и что в силу этого права они, очевидно, были бы вправе действовать в соответствии с рекомендацией, которая в силу голосования против со стороны одной из сторон в деле, не имела бы юридического существования. Однако он прибавил, что сама цель Лиги наций должна состоять в замене коллективной акцией индивидуальных акций, которые, будучи менее эффективными, в то же время представляют большие опасности. Однако, второе толкование оставляет место только для индивидуальных акций; оно парализует коллективную акцию Лиги наций в столь важном случае, когда надо противустоять угрозе войны.

Другой член подкомиссии полагал, что ввиду вескости аргументов, могущих быть представленными в том и в другом смысле, окончательный ответ на вопрос можно было бы получить только запросив консультативный отзыв Постоянной палаты международного суда.

Некоторые члены подкомиссии заметили, что ответ на поставленный вопрос имел бы значение, превышающее случай, имеющийся в виду в резолюции Совета, что он касался бы всех других случаев, кроме того, когда ст. 11 служила бы для попыток привести стороны в споре к соглашению при помощи добрых услуг Совета. Они прибавили, что ответ, данный относительно ст. 11, предрешал бы ответ на аналогичный вопрос, по поводу других статей Статута. С противной стороны это общее значение ответа оспаривалось. С другой стороны, заявляли, что толкование Статута общего характера относится к компетенции всех членов Лиги наций.

2. Случай ст. 13.

Подкомиссия констатировала аналогичные разногласия относительно ст. 13. Однако, один из членов подкомиссии заявил, что имеются большие основания исключить голоса сторон в слу-

чае п. 4 ст. 13, так как дело идет о настоящем споре; однако, некоторые члены подкомиссии наоборот заявляли, что угроза войны, предусмотренная ст. 11, не имеется обязательно в случае ст. 13 и что, следовательно, исключение голосов не диктуется соображениями, имеющими ту же силу.

Один из членов подкомиссии напомнил, что комитет, которому было поручено согласование Статута Лиги наций с Парижским пактом, счел нужным предложить формальную поправку к п. 4 ст. 13 для того, чтобы исключить голос заинтересованного государства, что по мнению этого члена подкомиссии, позволяет думать, что п. 4 ст. 13 в его теперешней редакции не исключает голоса этого государства.

Заключение

Подкомиссия, будучи согласна относительно ответа, который надо дать на первый вопрос, констатирует, что по второму вопросу были высказаны два мнения. Одно, основывающееся на обязанности Совета и на соображениях здравого смысла, имеет в виду устранение голоса государства, создавшего опасность для мира путем отказа от своих международных обязательств; другое, выводимое из текста ст. 5, наоборот, имеет в виду не делать этого исключения. Подкомиссия не хотела, поскольку это ее касается, разрешать вопрос путем голосования по большинству; она сочла предпочтительным ограничиться изложением существующих тез.

VII. РАБОТЫ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПРИНЦИПОВ СТАТУТА—1936 года

50. РЕЧЬ т. ЛИТВИНОВА ОБ УЛУЧШЕНИИ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТУТА, ПРОИЗНЕСЕННАЯ НА XVI СОБРАНИИ

1 июля 1936 г.

Мы собрались здесь, чтобы дописать страницу истории Лиги наций, страницу истории международной жизни, которую нам невозможно будет читать без чувства горечи. Мы должны ликвидировать акцию, начатую во исполнение наших обязанностей, как членов Лиги наций, гарантировать независимость одному из наших сочленов, но не доведенную до конца. Каждый из нас должен чувствовать свою меру ответственности и вины, которая не для всех одинакова и которая зависит не только от того, что каждый из нас сделал фактически, но и от степени его готовности поддержать всякую общую акцию, требующуюся обстоятельствами.

Высказывая это, я должен заявить, что представляемое мною здесь правительство с самого начала итало-абиссинского конфликта заняло совершенно ясную и твердую позицию, вытекавшую отнюдь не из его собственных интересов или из его взаимоотношений с воюющими сторонами, а исключительно из его понимания принципа коллективной безопасности, международной солидарности, Статута Лиги и налагаемых на нее этим Статутом обязательств.

Народы Советского союза не испытывают ничего иного к итальянскому народу, кроме высочайшего уважения и симпатий. Они заинтересованы в беспрерывном развитии и укреплении существовавших политических, экономических и культурных взаимоотношений с Италией. Тем не менее Советское правительство изъявило готовность участвовать в общих международных действиях против Италии в защиту страны, с которой у СССР не было даже никаких отношений — ни де-юре, ни де-факто. Оно вынуждено было сказать себе: Платон — мой друг, но международная солидарность, принцип коллективной безопасности, на котором мир в настоящее время зиждется, верность международ-

ным обязательствам — должны на время заглушить голос дружбы. С тех пор на всех этапах обсуждения итало-абиссинского конфликта мое правительство заявляло, что оно будет участвовать во всякой акции, предусмотренной Статутом, принятой и выполняемой сообща остальными членами Лиги. Все постановления Комитета координации выполнялись моим правительством без исключения и с полной лойяльностью.

Однако, раньше, чем можно было ожидать, наступил момент, когда стала совершенно ясной необходимость пересмотра принятых в Женеве мероприятий с точки зрения их дальнейшей целесообразности. Этот момент наступил, когда сопротивление храбрых абиссинских войск было сломлено, император и правительство Абиссинии покинули свою территорию и значительная часть территории была занята итальянской армией. Тогда представилось несомненным, что одними экономическими санкциями нет возможности вытеснить итальянскую армию из Абиссинии и восстановить независимость этой страны и что такая цель могла бы быть достигнута лишь более серьезными санкциями, включая военные.

Такие меры могли бы рассматриваться лишь в том случае, если бы нашлось одно или несколько государств, которые в силу своего географического положения и особых интересов согласились бы принять на себя главный удар в военном столкновении. Таких государств среди нас не оказалось, а если бы они и нашлись, то остальные государства, прежде чем решиться на то или иное соучастие в серьезных мероприятиях, потребовали бы гарантии, что на аналогичные общие действия можно рассчитывать и в других случаях противодействуя агрессору. Такие гарантии были тем более необходимы, что некоторые действия и выступления одного европейского государства, агрессивные намерения которого не вызывают никаких сомнений и даже провозглашаются им самим, — указывали на усиливающиеся темпы подготовки агрессии более чем в одном направлении. Отношение некоторых стран к этим действиям и милостивое обращение с их авторами поколебали уверенность в немедленном получении тех гарантий, о которых я только-что говорил. Ввиду этих обстоятельств я еще во время майской сессии Совета Лиги пришел к заключению о бесполезности дальнейшего применения к Италии экономических санкций и невозможности оказать этим путем Абиссинии какую-либо практическую помощь. К этому заключению, повидимому, пришли все члены Лиги.

Я говорю о необходимости для каждого члена Лиги отдать себе ныне отчет в своей индивидуальной ответственности за неуспех общей акции по защите независимости сочлена Лиги потому, что как вне Лиги, так и в самой Лиге заметны попытки приписать этот неуспех Статуту Лиги, его несовершенствам и нынешнему составу Лиги. Отсюда делаются далеко идущие вы-

воды, которые могут привести к тому, что вместе с независимостью Абиссинии окажется похороненной и сама Лига. Подобные попытки и выводы должны быть решительно отвергнуты.

Мы находимся перед лицом факта, что Лига наций не могла обеспечить одному из своих сочленов в соответствии со статьей 10 Статута его территориальную неприкосновенность и политическую независимость и ныне в состоянии лишь выразить ему платоническое сочувствие. Мы не можем пройти спокойно и равнодушно мимо этого вопиющего факта, мы должны проанализировать и извлечь из него все нужные уроки, чтобы предупредить подобные случаи в дальнейшем.

Некоторые предлагают, однако, слишком простое средство: Они говорят нам: устраните совершенно статью 10, освободитесь от обязательства по гарантированию неприкосновенности территории и независимости членам Лиги, и тогда нельзя будет никогда упрекать Лигу наций в банкротстве. Ошибкой они считают и то, что Лига пытается останавливать агрессию и защищать своих членов. Так рассуждать могут лишь люди, в принципе отрицающие коллективную безопасность, отрицающие основную функцию Лиги и весь резон д'этр (смысл) ее создания и существования. С такими людьми спорить не приходится.

Те же, которые признают принцип коллективной безопасности, которые продолжают видеть в Статуте Лиги инструмент мира, могли бы нападать на Статут в том лишь случае, если бы они либо могли доказать, что Статут не предусматривает достаточно эффективных мер для поддержания статьи 10, либо, что все такие меры в данном случае были полностью использованы и все же не достигнули своей цели. Но доказать это они не смогут.

Я утверждаю, что статья 16 снабдила Лигу наций столь мощным орудием, что в случае его полного применения всякая агрессия может быть сломлена. Более того, одно убеждение в возможности его применения может отбить у агрессора охоту привести в исполнение свои преступные замыслы. Печальный опыт итало-абиссинского конфликта не противоречит этому утверждению, а свидетельствует об обратном. В данном случае, потому ли, что это был первый опыт применения коллективных мер, потому ли, что некоторые считали, что этот случай имеет специфические черты, потому ли, что он совпал с подготовкой в другом месте более крупной агрессии, которой в Европе приходилось уделять особое внимание, по тем или другим причинам, но факт тот, что не только не был пущен в ход весь грозный механизм статьи 16, но с самого начала имелось явное стремление ограничить начатую акцию минимальными мерами. Даже экономические санкции были ограничены в объеме и в действии, и даже в этом ограниченном объеме санкции применялись не всеми членами Лиги.

Четыре члена Лиги с самого начала отказались применять какие бы то ни было санкции. Один член Лиги, граничащий с Италией, отказался применять наиболее действенную санкцию, а именно, запрещение импорта из Италии. А из тех стран, которые принципиальных возражений против санкций не высказывали, многие фактически не применяли части санкций со ссылкой на конституционные трудности, необходимость «изучения» и т. д. Таким образом, даже эмбраго на оружие не применяли семь стран, финансовые меры — восемь стран, запрещение экспорта в Италию — десять стран, запрещение импорта из Италии — тринадцать стран, т. е. двадцать пять процентов общего числа членов Лиги. Можно сказать, латино-американские страны за немногими исключениями наиболее действенных санкций не применяли вовсе. Я это отнюдь не говорю кому-либо в упрек. Я просто иллюстрирую выставленное мною положение. Далее предложение о лишении или об ограничении возможности противодействия санкциям со стороны некоторых не членов Лиги,— предложение которое можно было практически осуществить, — не было одобрено Комитетом координации.

При всех этих ограничениях санкции могли бы дать эффект лишь в случае более продолжительного их применения и наряду с военным сопротивлением самой Абиссинии. Последнее, однако, было сломлено гораздо раньше, чем это ожидалось нашими наиболее авторитетными источниками информации.

При таких обстоятельствах можно говорить, что члены Лиги наций по тем или иным причинам воздержались от пуска в ход статьи 16 полностью. Из этого, однако, отнюдь не следует, что сама статья 16 оказалась несостоятельной.

Некоторые склонны приписывать неуспех акции Лиги отсутствием в ней некоторых стран или ее недостаточной универсальностью. Мы видим, однако, что не все члены Лиги участвовали в санкциях. Нет оснований ожидать, что к санкциям примкнули бы те государства, которые вышли из Лиги вследствие отрицания ими основ Лиги и в особенности наличия в Статуте статей 10 и 16. Их участие в Лиге способствовало бы лишь большему расстройству наших рядов и действовало бы скорее как деморализующий фактор, чем как-либо иначе. С другой стороны, мы видим на примере США, что Лига наций может иногда рассчитывать в применении статьи 16 на сотрудничество и не членов Лиги, и тем вернее рассчитывать, чем энергичнее она сама выступает. Таким образом, мы видим, что не в несовершенствах Статута Лиги и не в отсутствии универсальности надо искать причины неоказания достаточной помощи Абиссинии.

Мы слышали в Женеве также и другие аргументы. Пусть говорят, Статут Лиги совершенно безупречен; пусть вина лежит на членах Лиги и на отдельных людях; однако не указывает ли это

на дисгармонию между Статутом и умонастроением людей, призванных выполнять его, и не следует ли уже по этому одному приспособить Статут к существующему умонастроению, или же, как иногда говоря, к «действительности».

Но и такой довод несостоятелен. Дело в том, что ведь люди бывают разные и даже в одной и той же стране не все государственные деятели думают одинаково. К чьему же умонастроению должен быть приспособлен Статут?

Тех ли, кто стоит на точке зрения последовательной и коллективной защиты безопасности, кто высший интерес народов видит в сохранении всеобщего мира, кто считает, что в конечном счете этого требуют интересы каждого государства, что этого можно достигнуть только путем принесения в жертву коллективу наций своих временных интересов, и кто готов даже предоставить в распоряжение этого коллектива часть своих собственных вооруженных сил?

Тех ли, кто в принципе клянется в верности коллективной безопасности, но на практике готов проводить ее только, когда с этим совпадают интересы его собственной страны?

Или же тех, кто отрицает самый принцип коллективной безопасности, международную солидарность заменяет лозунгом «Спасайся, кто может», проповедует локализацию войны и самую войну провозглашает высшим проявлением человеческого духа?

Я боюсь, что именно эту последнюю категорию людей имеют в виду те, кто аргументируют от необходимости приспособления — или, я сказал бы, принижения — Статута, так как они этот свой аргумент подкрепляют утверждением о возможности возвращения таким образом в Лигу покинувших ее членов. Нам предлагают вернуть во что бы то ни стало в Лигу государства, которые покинули ее только потому, что они видят в Статуте Лиги, в статьях 10 и 16, в санкциях, препятствия к выполнению своих агрессивных замыслов. И вот нам говорят: выкинем из Статута статью 10, выкинем статью 16, откажемся от санкций, отвергнем коллективную безопасность, и тогда в нашу среду смогут вернуться и бывшие члены Лиги, и Лига станет универсальной. Иначе говоря: «Сделаем Лигу безопасной для агрессоров».

Я говорю, что нам не нужно такой Лиги, не нужно нам Лиги безопасной для агрессоров, даже универсальной, ибо такая Лига из орудия мира превратится в его противоположность. В лучшем случае, лишив Лигу функций коллективной защиты, мы превратили бы ее в дискуссионный клуб или в благотворительное учреждение, недостойное названия Лиги наций, недостойное тех средств, которые на нее тратятся, и не отвечающие тем чаяниям и надеждам, которые на нее возлагаются.

Со своей стороны, я предлагал бы приспособить Статут не к

умонастроению той или иной отдельной категории людей, тех или иных государственных деятелей, или тех или иных временных правителей, а к умонастроению миллионных народных масс всех стран и всех континентов — тех, кто правильно называется человечеством, и кто требует во что бы то ни стало сохранения мира и защиты его всеми средствами. Не принижать Статут мы должны, а воспитывать и поднимать людей до его высоких идей. Мы должны стремиться к универсальности Лиги, но ради этой универсальности отнюдь не делать ее безопасной для агрессора. Наоборот, все новые и желающие вернуться в нее старые члены должны читать на ее фронтоне: «Всякий, входящий сюда, да оставляет всякие надежды на безнаказанную агрессию».

Будем же откровенны. Лига наций переживает сейчас отнюдь не свою первую неудачу. Были не менее, а более разительные случаи военных нападений одних членов Лиги на других, когда Лига совершенно не реагировала, оставив жертву агрессии с глазу на глаз в неравном бою с агрессором. Тогда не ставилось вопроса о негодности Статута и о пересмотре его. Если тогда для этого не было оснований, то тем меньше их теперь. Что до меня, то я предпочитаю Лигу, пытающуюся оказать хотя какую-нибудь помощь жертве агрессии (хотя бы и без успеха), Лиге, которая на агрессию закрывает глаза и равнодушно проходит мимо.

Я считаю, что Лига сделала огромный шаг вперед, когда подавляющее большинство ее членов, не останавливаясь перед большими материальными жертвами, оказали хотя и безуспешно, помощь подвергнувшемуся нападению сочлену, вместо того, чтобы, как это бывало в других случаях, заниматься исключительно перебрасыванием обсуждения конфликта из комитетов в подкомитеты и посылкой комиссий расследования. Иными словами, умонастроение государств членов значительно улучшилось. Это позволяет нам надеяться, что в следующем случае умонастроение членов поднимется до определенного уровня идеи Лиги, и жертва будет полностью вырвана из рук агрессора.

Я далек от идеализации Статута. Его несовершенства заключаются не столько в его статьях, сколько в недомолвках и в неясностях. Говорить приходится поэтому не о реформе Статута, а об его уточнении и об его усилении. Большим пробелом я считаю, например, отсутствие в Статуте определения агрессии, что дало возможность в итало-абиссинском конфликте некоторым членам Лиги с самого начала отказаться от участия в санкциях. Нет ясности в вопросе об обязательности постановлений органов Лиги в деле санкций. Мы должны покончить с положением, когда ссылки на суверенность и конституционные формальности служат препятствием к выполнению международных обязательств.

Статья 16 должна остаться нетронутой. Экономические санкции должны оставаться обязательными для всех членов Лиги.

Только при обязательности санкций исчезнут опасение и недоверие, что если в одном случае одни государства, незаинтересованные непосредственно в конфликте, принесут значительные жертвы, то в другом случае другие незаинтересованные государства поступят менее идеалистически. Нужна уверенность в том, что во всех случаях агрессии, независимо от степени заинтересованности в конфликте, санкции будут применяться всеми, и это может быть достигнуто лишь при обязательности их. Я считаю это обстоятельство главной причиной неудачи Лиги в итало-абиссинском конфликте. Можно мыслить отдельные, правда, очень редкие, случаи, когда агрессию можно остановить одними экономическими санкциями. Но я признаю, что в большинстве случаев экономические санкции должны итти параллельно с военными. В идеальной Лиге наций должны были бы быть обязательными для всех и военные санкции. Но если мы до таких высот международной солидарности подняться еще не можем, то следует позаботиться, чтобы все континенты, а для начала хотя бы вся Европа, была покрыта сетью региональных пактов, в силу которых отдельные группы государств обязывались бы защищать от агрессора определенные участки, при чем выполнение этих региональных обязательств считалось бы равносильным выполнению обязательств по Статуту и пользовалось бы полной поддержкой всех членов Лиги. Эти региональные пакты должны не заменять собой, а дополнять Статут Лиги, иначе они свелись бы к довоенным групповым союзам.

Вот в каких направлениях я мыслю себе усовершенствование и усиление Лиги наций, и мое правительство готово полностью сотрудничать в достижении этого с другими членами Лиги. Я приветствую программу, развитую перед нами премьер-министром Франции, с которой в значительной мере совпадают сделанные мною замечания.

Если обо всем этом я говорю в интересах укрепления мира, то я не могу не упомянуть о той мере, которую Советский Союз всегда считал и продолжает считать максимальной гарантией мира, а именно полное разоружение. Я хочу верить, что человечеству не придется пережить еще один Армагедон (великая война), чтобы все народы пришли к этому же убеждению. А пока нет этой радикальной меры, нам не останется ничего иного, как укреплять Лигу наций в качестве инструмента мира. Нельзя укреплять Лигу наций, если не держаться принципа коллективной безопасности, который является отнюдь не продуктом идеализма, а практическим мероприятием по обеспечению безопасности всем народам; если не придерживаться принципа неделимости мира, и убеждения, что в настоящее время нет ни одного государства, большого или малого, которое не подвержено угрозе агрессии, и что если ближайшая война и пощадит то или иное государство,

то оно рано или поздно привлечет к себе вожделение вышедшего победителем из войны агрессора.

Проведение в жизнь этих идей избавит нас от новых разочарований, подобных тем, которые мы теперь переживаем, вдохнет новую жизнь в Лигу и поднимет ее на уровень стоящих перед ней великих задач. Лига наций сейчас, более чем когда бы то ни было, является международной необходимостью: она должна жить, она должна быть сильной, сильнее, чем когда-либо.

51. ПОЖЕЛАНИЕ О ПРИМЕНЕНИИ ПРИНЦИПОВ СТАТУТА, ПРИНЯТОЕ XVI СОБРАНИЕМ

4 июля 1936 г.

«Собрание,

1. Снова созванное по инициативе правительства Аргентинской республики вследствие решения от 11 октября 1935 г. об отсрочке его сессии, для рассмотрения положения, созданного в силу итало-абиссинского конфликта;

2. Принимая к сведению сообщения и заявления, сделанные ему по этому поводу;

3. Констатируя, что различные обстоятельства помешали нераздельному применению Статута Лиги наций;

4. Оставаясь твердо привязанным принципам Статута, каковые принципы находят также свое отражение в других дипломатических актах, как то декларация американских государств от 3 августа 1932 г., исключающая разрешение силой территориальных вопросов;

5. Желая усилить авторитет Лиги наций приспособлением применения этих принципов к урокам опыта;

6. Убежденное в необходимости увеличения реальных гарантий безопасности, предоставленных Лигой наций своим членам;

Высказывает пожелание, чтобы Совет:

а) Пригласил правительства членов Лиги наций прислать Генеральному секретарю, по возможности до 1 сентября 1936 г. всякого рода предложения, которые они сочли бы долгом представить в видах улучшения в духе и пределах, указанных выше, применения принципов Статута.

б) Поручил Генеральному секретарю подвергнуть первому изучению и в частности классифицировать название предложения.

с) Сделал доклад Собранию на его ближайшей сессии о положении вопроса.

52. СОВЕТСКИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО УЛУЧШЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТУТА, НАПРАВЛЕННЫЕ т. ЛИТВИНОВЫМ ГЕНЕРАЛЬНОМУ СЕКРЕТАРЮ ЛИГИ НАЦИЙ АВЕНОЛЮ

22 августа 1936 г.

Вследствие резолюции Собрания от 4 минувшего июля, вы обратились к Правительству СССР с просьбой довести до вашего сведения предложения, которые это правительство считало бы нужным представить для улучшения применения принципов Статута.

В ответ на это приглашение и ссылаясь на замечания, которые я уже имел случай высказать при обсуждении этого вопроса в заседании Совета 26 июня и на Собрание 1 июля с. г., имею честь сообщить, что мысль о пересмотре Статута не могла бы в настоящее время быть признана оправдываемой обстоятельствами и способной привести к желаемым результатам ввиду затруднений, связанных с применением процедуры изменений Статута, согласно его ст. 26. Вместе с тем, имею честь довести до вашего сведения нижеследующие положения, принятие которых способствовало бы, по мнению моего правительства, более точному и эффективному применению принципов Статута в области коллективной безопасности и которые могли бы быть приняты, с этой целью, либо в форме резолюции Собрания, либо путем протокола, открытого для подписания членов Лиги:

1. В случае войны против какого-либо из членов Лиги наций, Совет должен быть созван не позже чем в трехдневный срок со дня извещения об этом Генерального секретаря.

2. В трехдневный срок с момента своего созыва Совет обязан вынести решение по вопросу о наличии условий, дающих место применению ст. 16 Статута.

Это решение будет считаться принятым, когда за него будут поданы голоса не менее $^{3}/_{4}$ присутствующих членов, не считая голосов представителей государства, явившегося жертвой агрессии, и государства, на которое подана жалоба.

3. С момента констатации Советом наличия условий, дающих место применению ст. 16, государство, прибегнувшее к войне, тем самым считается находящимся в состоянии войны со всеми чле-

нами Лиги наций и признается подлежащим действию мер (санкций), имеющих целью обеспечить уважение к обязательствам Статута.

4. Выполнение военных санкций осуществляется государствами участниками договоров о взаимной помощи, призванных действовать в данном случае, а также государствами, которые желали бы сообразоваться с рекомендацией Совета, согласно п. 2 ст. 16 Статута, вынесенной большинством голосов, указанным выше в п. 2.

5. Невынесение Советом решения, указанного в п. 2, не наносит ущерба немедленному выполнению государствами участниками договора о взаимной помощи их обязательств помощи на условиях, указанных в этих договорах.

6. С того момента, как Генеральный секретарь будет извещен с целью созыва Совета, согласно п. 1, о войне против члена Лиги наций, государства участники договоров о взаимной помощи, призванных действовать в данном случае, имеют право принимать все подготовительные меры, необходимые для приведения их вооруженных сил в готовность к оказанию помощи согласно этим договорам.

7. Государства члены Лиги обязуются не рассматривать, как акты агрессии, действия, осуществляемые в порядке военных санкций как участниками договоров о взаимной помощи, так и другими членами Лиги на основании п. 4.

8. Независимо от вопроса о применении к государству агрессору военных санкций, Совет решает большинством, указанным в п. 2, вопрос о применении мер, указанных в пп. 1 и 3 ст. 16 Статута, об их содержании, объеме и сроке введения в действие, причем такое постановление обязательно для всех членов Лиги.

Совет может также, если это необходимо для успешности проведения общего плана действий или для сокращения потерь для отдельных членов Лиги, отсрочить для отдельных государств полностью или частично приведенные в исполнение мер, предусмотренных в п. 1 ст. 16 Статута.

9. Всякий член Лиги, уклоняющийся от участия в экономических и финансовых санкциях, может быть подвергнут мерам таможенной и торговой дискриминации со стороны прочих членов Лиги.

10. Члены Лиги обязуются провести немедленно после вступления в силу настоящей резолюции (протокола), все законодательные постановления, необходимые по их внутреннему конституционному устройству для того, чтобы заранее обеспечить своевременное применение ими мер, могущих быть решенными в области экономических и финансовых санкций.

11. Договоры о взаимной помощи между государствами, заинтересованными в поддержании безопасности в определенных районах, признаются дополнительной гарантией безопасности в

рамках Статута. Договорами, составляющими такую дополнительную гарантию, признаются те договоры, заключенные или могущие быть заключенными между двумя или несколькими государствами, которые: 1) содержат обязательство помощи любому из участников, только если он явится жертвой нападения, 2) устанавливают обязанность помощи в тех случаях, в каких право оказания помощи вытекает из Статута Лиги наций, 3) зарегистрированы и опубликованы согласно ст. 18 Статута.

Считаю необходимым добавить, что, по мнению правительства СССР, проведение в жизнь вышеозначенных положений было бы облегчено, если бы они были дополнены указанием, что для целей применения ст. 16 Статута государством, прибегнувшим к войне, должно признаваться государство, которое совершило бы один из актов, входящих в категории, указанные в докладе об определении агрессии, представленном Комитетом по вопросам безопасности Конференции по сокращению и ограничению вооружений 24 мая 1933 г.

53. РЕЧЬ тов. ЛИТВИНОВА О БЕЗОПАСНОСТИ, ПРОИЗНЕСЕННАЯ НА XVII СОБРАНИИ

28 сентября 1936 г.

Я должен признать, что обзор работ Лиги за истекший год отнюдь не наводит советскую делегацию на радостные размышления. Объясняется это отчасти тем, что советская делегация всегда подходит к оценке деятельности Лиги скорее с точки зрения качества, чем количества вопросов, с которыми приходилось иметь дело, а качество это она определяет той ролью, которую эти вопросы играют в проблеме укрепления всеобщего мира, являющегося основной функцией Лиги наций.

В числе 80 вопросов, упомянутых в годовом докладе Генерального секретаря, есть лишь три вопроса, имевшие касательство к проблеме мира, а именно итало-абиссинское дело, Локарно и Данциг. О разрешении абиссинского вопроса никто из нас не может вспомнить без чувства горечи, тем более, что он продолжает упорно напоминать о своем существовании. Локарнский вопрос, подвергнутый на апрельской сессии Совета абортивной дискуссии, ставился в порядок дня и переносился с одной сессии Совета на другую и стоит в повестке нынешней сессии Совета также, вероятно, только для того, чтобы быть отложенным и в конечном итоге списанным в качестве плохого долга. То-же можно сказать и про данцигский вопрос. Баланс поистине скудный.

Обращаясь к порядку дня настоящей сессии Собрания, мы находим в нем один лишь вопрос, касающийся мира, переданный пока в Президиум для решения его дальнейшей участи. Я говорю о вопросе относительно применения принципов Статута. Мы полагаем, что это единственный вопрос, обсуждение которого может наполнить существенным содержанием нынешнюю сессию Собрания. Я позволю себе не согласиться с приведенными в сводке материалов Секретариата Лиги соображениями некоторых правительств о том, что работа по толкованию и применению Статута должна быть отложена до тех пор, пока политическая атмосфера очистится от нынешних тревог. Я скорее позволю себе думать, что именно наличие этого беспокойства яв-

ляется самым сильным аргументом в пользу своевременности рассмотрения этого вопроса. Беспокойство именно и вызвано близостью опасности. Должны ли мы ждать до тех пор пока эта опасность станет реальностью? С другой стороны, я считал бы ничем неоправдываемым оптимизмом веру в скорое очищение политической атмосферы. Должна ли Лига наций вечно оставаться «залой ожидания»?

Позвольте напомнить Собранию, что вопрос о применении принципов Статута не возник как либо академически, а был вызван к жизни, и навязан нам как неудачным исходом итало-абиссинского конфликта, так и всем ходом политических событий последних лет.

Этот ход событий не изменил своего зловещего курса, который, как мы все это не только предполагаем, но и знаем и даже ощущаем, ведет к такому кровавому столкновению народов, последствия которого наше воображение бессильно даже представить себе.

Я позволю себе, по примеру других выступавших здесь ораторов, высказаться с полной откровенностью и коснуться некоторых предметов, о которых они избегали говорить.

Уже прошло четыре года, как более или менее отчетливо выкристаллизовались и противостоят друг другу, с одной стороны, идеи мира, ненарушимости договоров и международного порядка, а с другой стороны, идеи войны, презрения к международным обязательствам и насильственного передела мира. Но однако в то время как на одной стороне — идеи организуются, облекаются плотью и кровью или, может быть лучше сказать, свинцом и железом, — силы другой стороны, к несчастью, остаются бесформенными, разрозненными и пасссивными.

Какова в конечном итоге расстановка международных сил?

Я нисколько не сомневаюсь, что даже самый неискушенный в политике читатель газет знает, каковы те страны, агрессивность которых делает их опасными, если он только знаком с речами и писаниями их правителей, и сколько этих стран. Есть также некоторые страны, пытающиеся искать спасения в нейтралитете. Если они действительно верят, что достаточно будет им написать на своих границах слово «нейтралитет», чтобы пламя пожара там остановилось и если они забыли свежие уроки истории о нарушении даже международнопризнанных нейтралитетов, то это их дело. Мы вправе, по меньшей мере, просить их, чтобы свой нейтралитет они осуществляли уже теперь при подготовке планов агрессии одними и планов самозащиты другими. К сожалению, они уже теперь свой нейтралитет часто ставят на службу агрессивным силам.

Наряду с этими мнимо нейтральными странами имеется некоторое число таких, — и в их числе наиболее мощные государства на свете, — которые несомненно видят надвигающуюуся на Ев-

ропу грозовую тучу, понимают ее зловещий характер, чувствуют неминуемую опасность для себя и, как будто признают необходимость совместной защиты, заявляя еще и еще раз о своей приверженности принципу коллективной безопасности. К сожалению, мы видим, что дальше этих заявлений они пока не идут и ничего не делают для облечения идеи коллективной безопасности в надлежащую форму и придания ей действенной силы, в тщетной надежде, авось агрессор, внемля их увещеваниям, образумится и поможет им удержать его от агрессии.

Однако агрессор, строящий всю свою политику на превосходстве грубой материальной силы, имеющий в арсенале своей дипломатии лишь грозные требования, блефы или угрозы и тактику совершившихся фактов, может внять лишь голосу политики, не менее твердой, чем его собственная, холодному расчету соотношения сил. Всякие увещевания и упрашивания его, а тем более уступки его незаконным и бессмысленным требованиям, всякое экономическое задабривание его производят на него лишь впечатление слабости, укрепляют сознание его собственной силы и поощряют его к дальнейшей непримиримости и незаконным действиям. Даже за пределами его границ может создаться легенда о непобедимости агрессора, и таким образом, породить фаталистические и капитулянтские настроения в некоторых странах, которые постепенно, иногда даже незаметно для себя, начинают терять свою самостоятельность, превращаясь в вассалов агрессора. Так начинается процесс образования гегемонии, который должен завершиться военным порабощением всех стран, отказывающихся подчиниться добровольно.

Да, мы не должны закрывать глаза на существующее стремление к гегемонии, к гегемонии «избранного народа», призванного, якобы, самой историей господствовать над всеми другими народами, провозглашенными низшими. Я напомню лишь мимоходом об идеологических последствиях такой гегемонии, о насильственном разрушении всех идейных и культурных ценностей, которыми человечество гордилось в течение последних столетий, и об искусственном возрождении идей наихудших времен средневековья.

Однако общая мощность миролюбивых стран как в экономическом, так и в военном отношении, общие их ресурсы в людском материале и в военной промышленности значительно превосходят силы любой возможной комбинации стран, которые мог бы сгруппировать вокруг себя агрессор. Я глубоко убежден, что стоит этим силам в какой-либо мере объединиться, показать одну возможность совместных действий, чтобы не только предотвратить угрозу войны, но и заставить агрессора просить, рано или поздно, о включении его самого в общую систему коллективной безопасности.

Меня могут спросить: «Призываете ли вы к образованию бло-

ков?». Я знаю, что для некоторых сверхпацифистов слово «блок» стало жупелом. Нет, я не требую новых блоков. Я готов удовольствоваться существующим уже блоком, который называется Лигой наций, — блоком стран, желающих мира и объединившихся в целях взаимной защиты и взаимной помощи. Мы требуем лишь, чтобы этот блок действительно организовал взаимопомощь, чтобы он заблаговременно составил план действий, дабы не быть застигнутым врасплох, и чтобы происходящей вне этого блока организации войны соответствовали эффективные действия по организации коллективного отпора. Может быть, что участвовать в такого рода действии хотят не все страны, образующие ныне блок Лиги наций. Может быть, что среди них есть такие, которые думают, что безопасность может быть найдена в слове «нейтралитет», или которые надеются в последний момент перебежать на сторону агрессора. Однако это никоим образом не лишает права объединенных действий тех, которые могут и хотят защищаться и которые не желают подвергаться нападению поочередно.

В ответ на рекомендацию последнего Собрания и на приглашение Генерального секретаря Советское правительство представило свои соображения о наилучшем способе уточнения и улучшения Статута Лиги. Главной мыслью его предложений является идея региональных и, если необходимо, двухсторонних пактов о взаимной помощи. Мы имеем в виду районы различных географических размеров и очертаний, вплоть до целых континентов, ибо чем крупнее область, охватываемая пактом, тем больше гарантии безопасности. Мы пока еще не знаем, сколько такого рода региональных пактов будет заключено и каково будет их поле применения. На данном этапе существенно определение их места в общей системе колективной безопасности Лиги наций, и установление взаимозависимости отдельных пактов; в этой связи надо будет позаботиться о безопасности и таких стран, которые почему-либо не попадут ни в один из этих пактов.

Я не буду останавливаться долее ни на этом, ни на других советских предложениях, и резервирую свои замечания до обсуждения вопроса в соответственной комиссии. Там же мы выскажемся по поводу предложений, внесенных другими правительствами.

Кроме предложений, посланных правительствами письменно, некоторые предложения были высказаны здесь устно. Представлялось бы желательным сказать о них несколько слов.

Советская делегация не недооценивает значения ст. 11 Статута, имеющей целью предотвращение угрозы войны путем примирения. Можно многое сказать в пользу отмены правила единогласия в некоторых таких случаях. Мы должны однако соблюдать осторожность, чтобы этим путем не открыть шлюзов,

через которые в Совет Лиги мог бы хлынуть поток всевозможных мелких претензий, не имеющих отношения к сохранению мира. Мы знаем по опыту, что только правило единогласия являлось до сих пор плотиной для них.

Необходимо, однако, иметь в виду, что процедура по ст. 11 может давать результаты лишь в случаях, когда угроза нарушения мира может явиться результатом лишь неожиданно и случайно возникшего спора, устранение которого восстановит положение. Ст. 11 не может, однако, предотвратить нарушения мира, имеющего своим источником рассчитанную агрессивность и преследование завоевательных целей, ради которых споры сознательно провоцируются. Лиге наций уже приходилось иметь дело с такими случаями, когда ст. 11 оказывалась совершенно бессильной. Во всяком случае, рекомендации Совета по ст. 11 будут иметь эффект лишь тогда, когда за этими рекомендациями будет стоять хорошо вооруженная ст. 16. Мы считаем поэтому гораздо более важным устранение единогласия в этой последней статье.

Некоторые говорившие здесь ораторы возлагают надежды также на усиление активности Лиги по ст. 19, предусматривающей пересмотр международных договоров. Этот пересмотр возможен и целесообразен, по мнению советской делегации, лишь при наличии согласия на такой пересмотр всех заинтересованных сторон. Блестящим примером является недавний пересмотр Конвенции о Проливах, который удался именно потому, что было получено предварительное согласие участников конвенции. Без такого согласия постановка вопроса о пересмотре, — для которого и говорившие ораторы признают необходимость единогласия, — не только не даст положительных результато, но лишь еще больше обострит отношения между заинтересованными сторонами и еще больше ухудшит международное положение. Почти нет таких стран, которые были бы абсолютно довольны существующими международными договорами, заключенными в недавнем или более отдаленном прошлом, и вряд ли можно ожидать чего-либо хорошего от загружения Лиги подобными претензиями. Не следует ли скорее опасаться, что моральная поддержка, возможно оказанная какой-либо претензии даже меньшинством Собрания поощрит агрессора к нарушению определенного договора насильственными мерами?

Не советской делегации, конечно, возражать против французского предложения о созыве Президиума Конференции по разоружению. Советское правительство всегда считало и считает, что наиболее эффективной гарантией мира является разоружение, в особенности полное и всеобщее, которое, при доброй воле, легче осуществить, чем частичное разоружение. Но вот где нужно действительно поставить универсализм, и не только в европейском масштабе, в качестве необходимого условия. Я воздержусь, од-

нако, от высказывания о том, насколько такой универсализм в настоящее время возможен.

Совершенно иначе обстоит дело, когда говорят об универсализме в связи с улучшением Статута Лиги. Принципиально мы все стоим за универсализм. Мы не желаем ничего лучшего, как наивозможно скорейшего вхождения в Лигу всех государств, но в Лигу, представляющую всем ее членам действительные гарантии безопасности, в Лигу, основанную для взаимной помощи, в Лигу, признающую равенство народов. Если, однако, речь идет о том, чтобы до осуществления такого универсализма мы ничего не делали по улучшению Статута и если нас вновь приглашают в «зал ожидания», то я с этим согласиться не могу.

Еще решительнее я возражал бы против того, чтобы во имя универсализма Лига занялась удалением из Статута всего того, что делает ее орудием мира и угрозой агрессору. Я энергично возражал бы против того, чтобы, как я говорил на последней сессии Собрания, пытаться сделать Лигу безопасной для агрессора. Конечно, мы должны признать, что государство, которое открыто ставит силу меча превыше международных обязательств, не скрывая своего презрения к ним, что держава, цинично призывающая другие государства к такому же презрительному отношению к своей подписи на договорах с целью окончательного уничтожения международного доверия, такая держава не может чувствовать себя комфортабельно в Лиге наций, которая провозглашает одной из своих основных целей «установление господства справедливости и тщательное соблюдение всех налагаемых договорами обязательств во взаимосношениях организованных народов».

Государство, управляемое людьми, которые включили в программу своей внешней политики завоевание чужих земель, которые на своих торжествах перед своим народом и представителями других государств перечисляет огромнейшие территории, которые оно собирается насильственно отделить от других стран, не может искренно подписываться под ст. 10, обеспечивающей всем государствам членам их территориальную неприкосновенность и политическую независимость. Государство, которое проповедует легальность так называемых локализованных войн, не может мириться со ст. 16, провозглашающей, что обращение к войне против одного члена Лиги должно считаться актом войны против всех остальных членов Лиги и предписывающей градуированную систему санкций против агрессора.

На днях здесь, в Женеве, под эгидой Лиги наций, была подписана конвенция, запрещающая даже лишь обращение по радио с призывом к нарушению внутреннего мира в других государствах. Разве может искренно примкнуть к такой конвенции государство, которое, как доказано, имеет во всех странах свои агентства и экспозитуры из собственных националов, которые

активно вмешиваются в жизнь этих стран, натравливают одни партии против других, организуют и финансируют восстания и открыто оказывают военную помощь мятежникам. Можем ли мы объявить совместимым с принципом равенства наций, являющимся одним из принципов, лежащих в основе Лиги, идеологию государства, построенную на расовом и национальном неравенстве и характеризующую все народы, кроме собственного, как «подчеловечество»?

Я спрашиваю сторонников «универсализма любой ценой»: должны ли мы пожертвовать всеми основными принципами Лиги, чтобы приспособить ее к теории и практике такого государства, или должны предложить ему самому приспособиться к существующей идеологии Лиги. Я на это отвечаю, что лучше Лига без универсализма, чем универсализм без принципов Лиги.

Советская делегация настойчиво предлагает, чтобы стоящий в порядке дня вопрос о применении принципов Статута был немедленно передан в I Комиссию, не дожидаясь пришествия универсализма. Если эта комиссия не справится со своей работой в продолжение нынешней сессии Собрания, работа должна быть продолжена специальной комиссией, которая должна в кратчайший срок выработать конкретные согласованные предложения с тем, чтобы была созвана, возможно скорее, чрезвычайная сессия Собрания для окончательного принятия этих предложений.

Пока будет происходить теоретическая работа, члены Лиги, намеревающиеся участвовать в двухсторонних или региональных пактах о взаимной помощи, должны вступить между собой в дипломатические переговоры для осуществления этой цели.

Я утверждаю, что чем интенсивнее и успешнее будет проводиться эта работа, тем легче будет сговориться даже с агрессивными странами и, тем самым, добиться желаемого универсализма.

Мы отнюдь не возражаем против попыток соглашения даже с наиболее агрессивными странами. Наоборот, мы считаем необходимым приглашать их к участию во всяком международном начинании, но мы против того, чтобы они диктовали условия переговоров или чтобы им платили премии за то, что они соизволили вести переговоры. Мы считаем ненормальным, чтобы из-за их отказа или намеренного оттягивания ответа задерживались или срывались такие начинания.

Мы полагаем, что попытки добиться универсального соглашения могут быть сделаны путем созыва Конференции мира или Комиссии по изучению вопроса о Европейском союзе. Не связанная с прошлым и свободная пока от всяких пактов любая из этих организаций представляет собою наиболее подходящее место для предварительного обсуждения любых вопросов как политических, в том числе разоружения, так и экономических. Если какое-либо государство откажется принять участие даже и в та-

ких организациях, то для всех станет ясно, что нам с ним не по пути, и что мы должны окончательно организовать мир и международный порядок без него.

Я изложил вам ту политику и те мероприятия, которые, будучи проводимы в Лиге наций и вне ее, могут действительно сдвинуть дело организации мира с той мертвой точки, где оно оказалось. Эти меры имеют то преимущество, что означают немедленные действия, в отличие от ныне проводимой политики «зала ожидания», политики спекуляции на умонастроениях элементов, враждебных миру, и политики сосредоточения всех надежд на какой-либо определенной конференции, мелькающей всегда впереди наподобие неуловимой синей птицы, — политики, ведущей к фатализму и капитуляции перед агрессором. Мы убеждены, что только действия, а, конечно, не бездеятельность, в состоянии разрядить сгустившуюся международную атмосферу и предотвратить катастрофу.

Советское правительство само избегает и никому не будет рекомендовать никаких шагов, которые могли бы на самую малую толику увеличить риск войны или приблизить ее, независимо от того, идет ли речь о войне у его собственных границ или в более отдаленных местах. Советское правительство дало немало доказательств миролюбия не только на словах, но и на деле, вопреки множеству провокаций и оскорблений. Опираясь на свою огромную внутреннюю и внешнюю силу и гордое своими достижениями, оно иногда не отвечает на такие оскорбления традиционными методами не только из презрения и отвращения к источникам этих оскорблений, но, главным образом, желая предоставить другим, а не брать на себя, ответственность за все последствия нарушения элементарных правил общения между народами.

Верное принципу, что каждая нация имеет право избрать для себя любую политическую и социальную систему, Советское правительство не проводит дискреминации между государствами в зависимости от их внутреннего режима. Хотя и считая национал-социализм и расизм смертельным врагом всех трудящихся и самой цивилизации, Советское правительство не только никогда не проповедовало крестового похода против стран, где господствуют эти теории. Будучи далеким от этого, оно всегда стремилось к сохранению с ними таких же нормальных дипломатических и экономических отношений, как и с другими странами. Советское правительство не увеличивало своей армии, своих вооружений, своей авиации для борьбы с семенами этих учений или для защиты против них своих границ.

Советское правительство присоединилось к соглашению о невмешательстве в испанские дела только потому, что дружественная страна опасалась, в противном случае, международного конфликта. Оно поступило так, несмотря на то, что считает принцип нейтралитета неприменимым к борьбе повстанцев против закон-

ного правительства и противоречащим нормам международного права, в чем оно полностью согласно с заявлением, сделанным нам испанским министром иностранных дел. Советское правительство понимает, что указанное несправедливое решение было навязано другим теми странами, которые, считая себя оплотом порядка, установили новое, чреватое неисчислимыми последствиями положение, в силу которого дозволяется открыто помогать мятежникам против их законного правительства.

Все эти новые доказательства миролюбия Советского правительства, хотя и располагающего достаточными средствами самозащиты, должны убедить вас, что предложения, которые советская делегация вам делает, продиктованы стремлением к обеспечению мира не только на границах ее собственной страны, но и других стран, и к созданию условий безопасности всем народам. Они продиктованы искренним желанием восстановить во всех странах чувство уверенности в себе и уверенности в эвентуальной помощи других и воскресить веру в идеал международной солидарности и справедливости.

54. РЕЗОЛЮЦИЯ ОБ ОБРАЗОВАНИИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ, ПРИНЯТАЯ XVII СОБРАНИЕМ

8 октября 1936 г.

Собрание,

Давая ход пожеланию, принятому Собранием 4 июля 1936 г.;

Ввиду ответов правительств государств членов на приглашение, направленное им в силу названного пожелания;

Ввиду сделанных во время общей дискуссии заявлений по поводу применения принципов Статута;

Считая, что среди связанных с вопросом о применении принципов Статута проблем, подлежащих тем самым включению в предмет изучения, относящегося к этому, следует упомянуть уже рассматривавшиеся Лигой наций проблемы согласования или координации Статута с другими договорами, имеющими универсальную тенденцию, предусматривающими мирное разрешение международных споров, а именно: Договором об отказе от войны, подписанном в Париже 27 августа 1928 г., и Договором о ненападении и согласительной процедуре, подписанном в Рио-де-Жанейро 10 октября 1933 г. по инициативе Аргентины, каковые договоры, подобно Статуту Лиги наций и в смысле его ст. 21, имеют целью обеспечение сохранения мира;

Считая, что другая проблема, уже рассматривавшаяся Лигой наций, также связана с вопросом о применении принципов Статута, а именно воспрещение, в силу положений Статута, поставки оружия и военных материалов воюющим, изучение каковой проблемы было поручено Советом специальному комитету, прервавшему свои работы в силу того, что в Собрание был внесен, с другой стороны, вопрос о применении принципов Статута:

Решает создать Спациальную общую комиссию в смысле ст. 14 Внутреннего регламента [1]) относительно вопроса о применении принципов Статута и всех связанных с этим проблем, которая сделает доклад Собранию, представив ему свои рекомендации относительно модальностей изучения этих проблем.

[1]) Согласно ст. 14 Внутреннего регламента Собрания последнее образует во время своих сессий комиссии, которые носят название «общих комиссий». Таких комиссий образуется обычно 6. Поэтому созданная в 1936 г. VII Комиссия получила название Специальной общей комиссии. (Прим. перев.).

55. ДОКЛАД СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ И РЕЗОЛЮЦИИ ОБ ОБРАЗОВАНИИ КОМИТЕТА ДВАДЦАТИ ВОСЬМИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПРИНЦИПОВ СТАТУТА И СВЯЗАННЫХ С ЭТИМ ПРОБЛЕМ, ПРИНЯТАЯ XVII СОБРАНИЕМ

10 октября 1936 г.

. . . .

Комиссия сочла, что для выполнения возложенного на нее поручения Собрания она должна предложить рекомендации по следующим вопросам:

Собирание и классификация необходимых документов;

Создание органа для изучения этой документации.

I

(Касается издания ответов и заявлений представителей правительств).

II

Что касается органа, которому после такого сосредоточения документации будет поручено изучение вопроса о применении принципов Статута и всех связанных с этим проблем, для выявления из нее предложений, подлежащих представлению членам Лиги наций, то Комиссия полагала бы, что, так как дело идет о вопросе, представляющем наивысший интерес для всех ее членов, то следует предусмотреть создание комитета, в котором были бы представлены различные обнаружившиеся тенденции. Конечно, Совет в широкой мере представляет эти тенденции; однако Комиссия полагала бы, что следует исходить из различных прецедентов, предложив Собранию создать более широкий комитет, включающий, кроме представителей всех членов Совета, делегатов некоторых членов Лиги наций, не заседающих ныне в Совете.

Поэтому комиссия предлагает, чтобы Комитет, создание которого она проектирует, включал следующих членов Лиги: Аргентина, Австрия, Бельгия, Боливия, Соединенное королевство Вели-

кобритании и Северной Ирландии, Болгария, Канада, Чили, Китай, Эквадор, Испания, Франция, Греция, Иран, Италия, Латвия, Мексика, Новая Зеландия, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Швеция, Швейцария, Чехословакия, Турция, Уругвай, СССР [1]).

Кроме того, Комиссия предлагает дать таким образом образованному комитету право приглашать участвовать в его работах по рассмотрению того или иного предложения всех других членов Лиги, выяснить мнение которых показалось бы полезным.

Чилийская делегация, с другой стороны, сделала следующее предложение:

«Для того, чтобы добиться универсальности, являющейся существенным условием эффективности и успеха Лиги наций, Собрание полагает необходимым знать мысли государств не членов либо путем прямых шагов, либо путем созыва дипломатической конференции».

Комиссия полагает, что Собранию было бы преждевременно рассматривать это предложение.

Представляется, что членам Лиги принадлежит в первую очередь изучение проблем, связанных с вопросом о применении Статута. Среди этих проблем имеется проблема универсальности, на которую указывали различные правительства. Заботы чилийской делегации и других делегаций, разделяющих эту точку зрения, могли бы, казалось бы, найти удовлетворение в том, что Комитету, конечно, предстоит озаботиться этим вопросом и эвентуально рассмотреть соответственные методы, чтобы знать мысль государств не членов. Таким образом, предложение чилийской делегации и все другие предложения, имеющие тот же предмет, будут рассмотрены комитетом.

III

Что касается мандата комитета, то Комиссия напоминает, что он вытекает из двух текстов, уже принятых Собранием: пожелания, высказанного 4 июля 1936 г., и резолюции, вотированной 8 октября.

Эти тексты определяют, в каком духе Собрание желает видеть продолжение изучения, им начатого.

С другой стороны, из резолюции, принятой Собранием 8 октября, вытекает, что комитет, создание которого предлагается, заменит комитет представителей всех членов Лиги, предусмотренный резолюцией Собрания от 25 сентября 1931 г. [2], также как и

---

¹) Из этих государств не были представлены в Совете в 1936 г. Аргентина, Австрия, Бельгия, Болгария, Канада, Греция, Иран, Мексика, Нидерланды, Португалия, Швейцария, Чехословакия и Уругвай. (Прим. перев.).

²) Комитет, который должен был продолжить изучение вопроса о согласовании Статута Лиги наций с Пактом Келлога (см. прим. к док. № 45).

Специальный комитет, которому было поручено изучение вопроса о воспрещении, в силу положений Статута, поставки воюющим оружия и военных материалов [1]).

Проект резолюции

Собрание,

Напоминая пожелание, высказанное им 4 июля 1936 г., также как и резолюцию, принятую им 8 октября 1936 г.;

Принимает вышеуказанный доклад;

И решает создать Комитет, предусмотренный этим докладом, для изучения всех предложений, которые были сделаны или будут сделаны правительствами относительно применения принципов Статута и проблем, с этим связанных.

Исходя из этого изучения, Комитет сделает, как только будет возможно, доклад, указывающий конкретные положения, которые он рекомендует принять для практического осуществления вышеуказанного пожелания от 4 июля 1936 г.

Этот доклад будет представлен правительствам государств членов Лиги наций, чтобы служить основой для решений, подлежащих принятию в этой области.

Комитет будет иметь право предложить созыв специальной сессии Собрания, если он сочтет это целесообразным.

(Эта резолюция была принята Собранием 10 октября 1936 г.).

---

[1]) См. прим. к док. № 63.

56. *РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАБОТ, ПРИНЯТОЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ КОМИТЕТОМ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПРИНЦИПОВ СТАТУТА* [1]

17 декабря 1936 г.

Универсальность Лиги наций.	
а) Участие всех государств в Лиги наций б) Сотрудничество Лиги наций с государствами не членами	Лорд Кренборн. (Соединенное королевство).
с) Согласование Статута Лиги наций с Парижским пактом и Аргентинским пактом	Г. Пардо (Аргентина).
д) Региональная или континентальная организация Лиги наций	Т. Штейн (СССР).
Статья 16.	
а) Общие обязанности, вытекающие из этой статьи	Г. Рутгерс (Нидерланды).
б) Региональные пакты	Г. Поль-Бонкур (Франция).
Статья 10.	Г. Энтезам (Иран).
Статья 11.	Г. Унден (Швеция).
Статья 19.	Г. Гуани (Уругвай).
Вопросы внутренней организации Лиги наций (ст.ст. 1, 3, 4 и 7)	Г. Комарницкий (Польша).
Мирное разрешение международных споров	. Осуский (Чехословакия).
Вопросы способа изменения или толкования Статута.	Г. Умана-Берналь (Колумбия).

Назначение докладчика по вопросу об отделении Статута Лиги наций от Мирных договоров отложено до того, как Секретариат произведет техническое изучение вопроса.

---

[1]) Первая сессия комитета состоялась с 14 по 17 декабря 1936 г. и закончилась распределением работ между указанными членами комитета.

П Р И Л О Ж Е Н И Я

А. НЕКОТОРЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ

57. РЕЗОЛЮЦИЯ О ВСТУПЛЕНИИ ШВЕЙЦАРИИ В ЛИГУ НАЦИЙ, ПРИНЯТАЯ СОВЕТОМ НА ЕГО ЛОНДОНСКОЙ СЕССИИ

13 февраля 1920 г.

Совет Лиги наций утверждая принцип, что понятие нейтралитета членов Лиги наций несовместимо с тем другим принципом, что всем членам Лиги придется действовать совместно, чтобы заставить уважать ее обязательства, признает, что Швейцария находится в единственном положении, мотивированным многовековой традицией, прямо инкорпорированной в международном праве, и что члены Лиги наций, подписавшие Версальский договор, вполне правильно признали ст. 435, что гарантии, обусловленные в пользу Швейцарии договорами 1815 г. и, в частности, Актом 20 ноября 1815 г., являются международными обязательствами для поддержания мира.

Члены Лиги наций имеют право ожидать, что швейцарский народ не воздержится, если дело будет итти о защите высоких принципов Лиги. В этом именно смысле Совет Лиги принял к сведению декларации, сделанные Швейцарским правительством в его послании к Федеральному собранию 4 августа 1919 г. и в его меморандуме от 16 января 1920 г., каковые декларации были подтверждены швейцарским делегатом на собрании Совета и согласно которых Швейцария признает и объявляет права солидарности, вытекающие для нее из того, что она будет членом Лиги наций, включая обязанность участвовать в коммерческих и финансовых мерах, которые Лига наций может просить принять против государства, нарушившего Статут и, что Швейцария готова на все жертвы для защиты своей территории при всех обстоятельствах даже во время акции, предпринятой Лигой наций, но что она не будет обязана участвовать в военных действиях, или допускать проход иностранных войск или подготовку военных операций на своей территории.

Принимая эту декларацию, Совет признает, что постоянный нейтралитет Швейцарии и гарантия неприкосновенности ее терри-

тории, как они признаны международным правом, в частности договорами и Актом 1815 г., оправданы интересами всеобщего мира и поэтому совместимы со Статутом.

Что касается декларации о присоединении, которую должно будет сделать Швейцарское правительство, то Совет Лиги наций, имея в виду совершенно особую конституцию Швейцарской конфедерации, полагает, что нотификация, основанная на решении Федерального Собрания и произведенная в течение двух месяцев, считая с 10 января 1920 г. — числа вступления в силу Статута Лиги наций, должна быть принята другими членами Лиги, как декларация, требуемая ст. 1 для допущения в качестве первоначального члена, при условии, чтобы подтверждение этой декларации швейцарским народом и кантонами было произведено в наивозможно быстрый срок.

58. ОТВЕТ ОТНОСИТЕЛЬНО СОВМЕСТИМОСТИ ВОЕННЫХ РЕПРЕССАЛИЙ СО СТАТУТОМ ЛИГИ НАЦИЙ, ДАННЫЙ КОМИТЕТОМ ЮРИСТОВ[1]

24 января 1924 г.

I. Совет, при обращении члена Лиги наций по поводу спора, представляемого членом как «способный повлечь разрыв» согласно ст. 15 Статута, не должен, либо по требованию другой стороны, либо по обязанности, высказываться, до какого-либо рассмотрения, по вопросу о том, обоснованна ли в данном случае такая квалификация (спора).

Совет может в любой момент оценить серьезность спора и соответственно определить формы своего действия.

II. Когда спор в соответствии[2]) с п. I ст. 15 представлен Совету по просьбе одной из сторон, в то время как тот же спор составляет предмет какой-либо третейской или судебной процедуры, Совет должен отказаться начать рассмотрение жалобы.

Если, по соглашению сторон, то же дело между названными сторонами было ранее представлено другой юрисдикции и там по нему происходит регулярное производство или оно производится таким же образом иным путем, то общим принципом права соответствует возможность требования и решения об отсрочке (этого дела).

III. Когда спор, способный повлечь разрыв, представлен Со-

---

[1]) В Комитет юристов, образованный резолюцией Совета 28 сентября 1923 г. в связи с делом о янинском убийстве и бомбардировке и оккупации Корфу, входили следующие члены: Адачи (Япония), лорд Букместер (Британская империя), Фромажо (Франция), Ричи (Италия), Унден (Швеция), маркиз де Вилла Урруция (Испания), Вишер (Бельгия), д-р Буэро (Уругвай), Кларк (Бразилия) и директор Юридической секции Секретариата Лиги наций ван Хамель.

[2]) В тексте сказано «вопреки». (Прим. перев.)

вету по требованию одной из сторон в соответствии с п. 1 ст. 15, то случай, имеющийся в виду в п. 8 ст. 15, является единственным случаем, когда Совету не приходится рассматривать спор.

В частности, оговорки, общим образом допускаемые в большинстве арбитражных договоров, не могут составить предмет изъятия, которое может быть противопоставлено одной из сторон.

Комитет считает полезным заметить, что в подлежащем случае Совет, определяя форму своего действия, должен будет учитывать международные обязательства, как-то: арбитражные договоры и региональные соглашения, обеспечивающие сохранение мира.

IV. Принудительные меры, не предназначенные составить акты войны, могут быть и могут не быть согласны со ст.ст. 12—15 Статута, и Совету, которому передан спор, принадлежит немедленно решить, исходя из всех обстоятельств и характера принятых мер, следует ли рекомендовать сохранение или прекращение таковых.

V. Ответственность государства за политические преступления по отношению к личности иностранца, совершенные на его территории, имеется только, если это государство пренебрегло принятием всех надлежащих мер для предотвращения преступления и для преследования, ареста и суда над преступником.

Признанный публично-правовой характер иностранца, обстоятельства, при которых он находится на территории государства, влекут для последнего обязанность особой бдительности по отношению к нему.

Резолюция, принятая Советом Лиги наций 13 марта 1924 г.

Ознакомившись с ответами Специального комитета юристов на вопросы, поставленные в резолюции Совета 28 сентября 1923 г., Совет одобряет суммарно эти ответы.

Он решает, кроме того, что тексты настоящей резолюции, также как и названных ответов, будут сообщены всем государствам членам Лиги наций.

59. ЗАПИСКА ЮРИДИЧЕСКОГО СОВЕТНИКА СЕКРЕТАРИАТА ЛИГИ НАЦИЙ БУЭРО О РАДИОСТАНЦИИ ЛИГИ НАЦИЙ, ПРЕДСТАВЛЕННАЯ СОВЕТУ

8 марта 1929 г.

Согласно резолюции Совета от 11 декабря 1928 г. и предшествовавшего ей доклада, Юридическому советнику Секретариата поручено выработать «изложение различных вопросов юриди-

ческого характера, выявляющихся как из нот и документов, представленных Собранию, так и из дебатов, которые данный вопрос породил в III Комиссии».

Согласно вышеуказанного решения, Юридическому советнику надлежит также подготовить первые предложения для Совета.

Из рассмотрения соответственных документов представляется вытекающим, что юридические соображения, вызвавшие данный вопрос, находят свое выражение в официальных данных, исходящих от Швейцарского правительства, и в сообщениях, сделанных по этому поводу представителями Швейцарской конфедерации.

Швейцарское правительство не выдвинуло возражений против принципа независимых сообщений Лиги наций посредством беспроволочного телеграфа. Послание Федерального совета к швейцарскому народу в момент вступления Швейцарии в Лигу наций прямо признает принцип права Лиги наций на независимые сообщения, проволочным и беспроволочным путем. Швейцарское правительство в своей ноте от 21 августа 1928 г. заявило, что оно готово всецело поддержать осуществление проекта создания радиотелеграфной станции на наивозможно более удовлетворительной основе. Однако, Швейцарское правительство просило у Собрания на его последней очередной сессии различных «гарантий», основанных на следующих соображениях, которые, впрочем, имеют достаточно общий характер и следствия которых даже выходило бы за рамки случая установления радиотелеграфной станции, принадлежащей Лиге наций или прямо ею управляемой.

Территориальный суверенитет государства влечет его ответственность. Какое бы то ни было суверенное государство не могло бы допустить, чтобы на его территории и без какого-либо контроля с его стороны могли осуществляться акты, способные повлечь его международную ответственность. Более конкретно государство не могло бы игнорировать деятельность на своей земле радиотелеграфной станции. Если законно, чтобы Лига наций располагала во время кризиса подобной станцией, то не менее законно, чтобы страна, в которой установлена эта станция, требовала гарантий, необходимых для охраны ее суверенитета.

Кроме того, интересы национальной обороны должны быть также приняты во внимание. В случае всеобщей мобилизации или войны существование станции, имеющей подобный характер, могло бы оказаться не всегда совместимым с военными потребностями.

В этом положении находится любое государство; это положение усугубляется для Швейцарии особенностями ее международного положения и ее особого положения в Лиге наций.

Швейцария присоединилась к Лиге, только основываясь на ст. 435 Версальского договора и после декларации Совета от

13 февраля 1920 г. Это последнее имело результаты освящения швейцарского нейтралитета в рамках и под режимом Лиги наций. Таким образом, Швейцария может ожидать, чтобы режим радиотелеграфной станции соответствовал обязательствам, вытекающим из Лондонской декларации [1]), также как и из Гаагской конвенции 18 октября 1907 г. о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц во время войны. Однако, если, согласно ст. 8 этой последней конвенции, «нейтральная держава не обязана воспрещать или ограничивать пользование воюющими телеграфными или телефонными кабелями, также как и аппаратами беспроволочного телеграфа, которые являются либо ее собственностью, либо собственностью обществ и частных лиц», то было единогласно принято во время Гаагской конференции, что свобода, признанная за нейтральным государством в этом вопросе, «не влечет права их использовать или разрешать их использовать для оказания явной помощи одному из воюющих». Следует также указать в том же порядке мыслей, что согласно ст. 9 вышеуказанной конвенции, всякого рода ограничительные или воспретительные меры, принятые нейтральной державой, в том числе в отношении радиотелеграфных станций, установленных на ее территории, «должны применяться ею к воюющим единообразно».

Вследствие этого, ссылаясь на свой суверенитет, свой нейтралитет, потребности национальной обороны, но не возражая при этом против идеи предоставления Лиге наций радиотелеграфной станции, Швейцария требует, чтобы, в случае кризиса, она имела наблюдателя в Женеве при радиотелеграфной станции. Этому наблюдателю было бы поручено систематически осведомлять свое правительство о деятельности станции. Конфедерация не претендует иметь право вето, но желает знать, что происходит, потому что, как она думает, могут быть вовлечены высшие интересы страны.

Кроме того, во избежание каких-либо недоразумений, Федеральный совет придавал бы большое значение тому, чтобы Собрание признало формальной резолюцией, что использование станции Лигой наций во время кризиса и в указанных условиях не могло бы никоим образом быть противопоставлено Швейцарией как влекущее ее международную ответствнность.

Казалось бы, что Совет мог бы либо счесть желательным рассмотрение по существу соображений, представленных Швейцарским правительством для обоснования его требований, либо предпочесть ограничиться суждением о том, в какой мере было бы возможно на практике дать удовлетворение самим этим требованиям.

---

[1]) 13 февраля 1920 г. (См. док. № 57).

A

Если Совет полагает нужным рассмотрение теоретического аспекта вопроса, как его представляет Швейцарское правительство, то целесообразно обратить внимание Совета на нижеследующие соображения юридического характера.

Суверенитет различных членов международного сообщества оказывается ограниченным самим существованием международного юридического порядка и обязательствами, которые они специально приняли. Государство, принимающее обязательства, необходимо отвечает перед третьими государствами за совместимость своих новых обязательств со своим положением в отношении этих государств. Иными словами, каждый субъект международного права несет ответственность за свои действия; государство не вправе, в принципе, ссылаться в обратном смысле на свой суверенитет и обязанности, которые с этим связаны.

Было бы невозможно присоединиться к Лиге наций и отрицать принятие этим самым ограничений, вытекающих из образования этой последней. Эти ограничения соответствуют целям Лиги и средствам, способным обеспечить их осуществление. Нет необходимости показывать, что среди основных, неоспоримых прав Лиги фигурирует право свободно выражать и передавать свою волю и сноситься наибыстрейшим образом средствами, которые она считает наиболее подходящими, с различными членами международного сообщества. Сообщение между Генеральным секретарем Лиги и правительствами, или между Генеральным секретарем и агентами Лиги, также как и сообщения между представителями членов Лиги и государств, приглашенных в силу ст. 17 Статута, и их правительствами является одним из существенных элементов механизма Лиги наций, в частности во время кризиса. Вытекающие отсюда обязательства членов Лиги наций в том, что касается частного случая срочного созыва Совета во время кризиса, были высказаны Собранием 26 сентября 1927 г.

Эти обязательства, лежащие на всех членах Лиги наций, являются, по крайней мере, столь же императивными для того из этих членов, кто принял обязательство допустить установление на своей земле местонахождения Лиги, где нормально формируется воля Лиги и откуда она должна передаваться.

Специальное юридическое положение Швейцарского государства в Лиге наций, представляется, не позволяет заключить, что названное государство, в котором находится местонахождения Лиги, пользуется в вышеуказанном отношении иным положением, чем положение других членов Лиги, в том смысле, что ему можно было бы фактически ограничивать путем контроля принадлежащее Лиге наций право производить свободно и независимо сообщения и передачи, требуемые выполнением ее це-

лей, и обеспечивать эти сообщения средствами и в условиях, представляющихся ей наилучше отвечающими ее собственным нуждам. Нота Федерального правительства от 21 августа 1928 г., посвященная этому вопросу, дает даже понять, ссылаясь на Гаагские конвенции, что, в случае кризиса (в случае войны), Швейцарское государство юридически не было бы даже обязано разрешать, для оказания явной помощи одному из воюющих, пользования телеграфными и телефонными кабелями, также как и аппаратами беспроволочного телеграфа, установленными на его территории.

Эта теза представляла бы тот риск, что при строго последовательном толковании из нее вытекала бы невозможность функционирования аппарата Лиги в момент, когда быстрое и независимое функционирование этого аппарата требуется раньше всего. Положение швейцарского государства, члена Лиги наций, не является положением этого государства, рассматриваемого как просто члена международного сообщества. Присоединившись к Лиге, Швейцария необходимо потеряла в отношении других членов право ссылаться на все особенности своего положения нейтрального государства, которые не были оставлены сохраненными Лондонской декларацией 13 февраля 1920 г. Послание Швейцарского федерального совета Федеральному собранию от 4 августа 1919 г. косвенно указывало на это противопоставление, констатируя, что «государство, в котором находится местонахождение Лиги, не может воспретить, ограничить или подвергать цензуре... сообщения каким бы то ни было путем между Лигой и заграницей». В том же смысле надо напомнить то, что было прямо указано при допущении Швейцарского государства в Лигу. Вышеуказанная Лондонская декларация говорит, что «Швейцария признает и объявляет права солидарности, вытекающие для нее из того, что она будет членом Лиги наций, включая обязанность участвовать в коммерческих и финансовых мерах, которые Лига может просить принять против государства, нарушившего Статут».

Б

В случае, если бы Совет, не входя в принципиальные соображения, указанные выше, счел бы целесообразным искать практического решения, учитывая требования, высказанные Швейцарским правительством, представляется, что это решение могло бы быть следующим.

Официальная работа радиотелеграфной станции состояла бы, с одной стороны, в передаче сообщений, исходящих либо от властей и органов Лиги наций, либо от делегаций государств членов и государств, приглашенных в силу ст. 17 Статута, с другой стороны, в получении сообщений, предназначенных названным органом, властям или делегациям.

Ясно, что ответственность за обеспечение того, что станция во время кризиса используется только для официальных сношений, лежит на Генеральном секретаре; с другой стороны, ясно, что Швейцария имеет особый интерес удостовериться в том, какие меры приняты для выполнения этой обязанности. Поэтому, агент, назначенный Швейцарским правительством, мог бы иметь право удостоверяться в проверке официального характера отправления или назначения. Данная проверка являлась бы к тому же чисто вещественной и внешней и не наносила бы никакого ущерба тайне сообщений клером или шифром и не влекла бы никаких задержек. К тому же агенту Швейцарского правительства могло бы быть поручено его правительством находиться в постоянном контакте с органами Лиги, используя, таким образом, право, которым пользуется всякое государство, являющееся членом последней. Могли бы представляться Совету Лиги наций трудности, которые могли бы происходить, в частности, относительно совместимости функционирования станции с правами Швейцарии и ее международным положением.

Чтобы дополнить, в смысле, желательном Швейцарским правительством, соглашение, которое будет иметь место, Совет мог бы предложить Собранию признать в резолюции, что организация для деятельности Лиги наций средств сообщения и передачи (в частности, радиотелеграфного поста), обслуживающих место нахождения Лиги и управляемых независимым образом последней, соответствует правам и обязательствам, которыми Швейцарское государство, член Лиги наций, обладает по отношению к другим государствам членам, и что свободное использование этих средств для обеспечения функционирования Лиги никоим образом не влечет специальной ответственности Швейцарии [1]).

60. ОБРАЩЕНИЕ 12 ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЛИГИ НАЦИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО СОБЛЮДЕНИЯ СТ. 10 СТАТУТА, НАПРАВЛЕННОЕ ЯПОНСКОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ ОЧЕРЕДНЫМ ПРЕДСЕДАТЕЛЕМ СОВЕТА ЛИГИ НАЦИЙ ПОЛЬ-БОНКУРОМ.

16 февраля 1932 г.

Члены Совета, кроме представителей Китая и Японии [2]), сегодня во второй половине дня снова обменялись мнениями относительно японо-китайского положения.

В настоящих условиях они сочли необходимым обратиться

---

[1]) Текст Соглашения между Швейцарией и Генеральным секретарем Лиги наций об устройстве и эксплоатации в Женеве радиоэлектрической станции от 21 мая 1930 г. — См. «Международная политика в 1930 г.», стр. 212.

[2]) Соединенное королевство, Франция, Германия, Италия, Испания, Польша, Ирландия, Норвегия, Югославия, Гватемала, Панама и Перу.

в дружественном духе со срочным призывом к Японскому правительству.

Имею честь препроводить вам текст этого призыва, прося передать его вашему правительству [1]).

Приложение

Председатель Совета, выступая от имени своих коллег, говорил в обращении, направленном обеим сторонам 29 января: «Только сотрудничество и взаимное уважение могут гарантировать поддержание международных отношений; никакое решение постоянного характера не могло бы быть достигнуто путем применения силы, будь то военной, будь то даже экономической; и чем более продолжалось бы теперешнее положение, тем более возрастало бы разногласие между обоими народами, затрудняя разрешение спора и причиняя серьезный ущерб, не только обеим прямо заинтересованным нациям, но и всему миру».

Ныне члены Совета, иные чем представители Китая и Японии, обязаны обратиться к Японскому правительству с настойчивым призывом признать особую ответственность и долг умеренности и мудрости, лежащие на Японии в настоящем конфликте, в силу ее звания члена Лиги наций, занимающего постоянное место в Совете.

Положение, создавшееся на Дальнем Востоке в течение последних месяцев, будет полностью изучено комиссией, назначенной с согласия сторон. Однако, со времени образования этой комиссии в Шанхае и в районе Шанхая произошли и еще происходят события, увеличившие волнения общественного мнения, создающие опасность для жизни и интересов граждан многих стран и усугубившие исключительные трудности, перед которыми стоит мир при том кризисе, через который он проходит; они угрожают создать новые и серьезные препятствия для Конференции по разоружению.

Двенадцать членов Совета ни в коей мере не забывают жалоб, выдвигаемых Японией, и в течение истекших месяцев оказали ей все доверие, на которое имеет право первоначальный участник, всегда тщательно соблюдающий свои обязанности и права члена международного сообщества. Они, однако, не могут не сожалеть, что Япония не сочла возможным безоговорочно последовать методам мирного разрешения, предусмотренным в Статуте Лиги наций; они напоминают еще раз Японии торжественное обязательство Парижского пакта, согласно которого разрешения международных споров надо всегда искать только мирными средствами. Двенадцать членов Совета должны констатировать, что с первого момента данной борьбы, развертывающейся на его

---

[1]) Письмо было направлено Японскому посланнику в Брюсселе Сато, представлявшем Японию в Совете Лиги наций.

территории, Китай представил свой спор с Японией Лиге наций и обязался принять ее предложения в видах мирного разрешения.

Двенадцать членов Совета хотят напомнить, что, согласно ст. 10 Статута Лиги наций, каждый член обязался уважать и поддерживать территориальную целость и существующую политическую независимость всех членов Лиги. Они вправе дружественным образом обратить внимание на это положение, из которого, по их мнению, в частности вытекает, что никакое покушение на территориальную целость и никакое покушение на политическую независимость какого-либо члена Лиги наций, совершенно пренебрегая ст. 10, не могло бы быть признано членами Лиги действительным и эффективным.

На Японии лежит огромная ответственность перед мировым общественным мнением выказать себя справедливой и умеренной в своих отношениях с Китаем. Она уже признала эту ответственность в самых торжественных выражениях, подписав в 1922 г. Договор девяти держав, которым договаривающиеся стороны прямо согласились уважать суверенитет и независимость, также как и территориальную и административную целость Китая. Взывая к ее высокому чувству чести, двенадцать членов Совета просят Японию признать обязанности, котрые лежат на ней в силу особого положения, также как и доверия, возлагаемого на нее нациями мира, в качестве участника организации и поддержания мира.

61. ВЫДЕРЖКИ ИЗ ДОГОВОРА О НЕНАПАДЕНИИ И СОГЛАСИТЕЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЕ, ЗАКЛЮЧЕННОГО В РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРО

10 октября 1933 г.

Нижеуказанные государства в видах содействия укреплению мира и присоединения к усилиям, осуществленным всеми цивилизованными нациями для развития духа всемирной гармонии;

В целях осуждения агрессивной войны и территориальных приобретений, которые были бы достигнуты путем завоевания силой оружия, делая их невозможными и признавая их незаконность посредством позитивных положений настоящего договора, чтобы заменить их мирными решениями, основанными на благородных идеях справедливости и равенства;

Убежденные в том, что одним из наиболее эффективных средств обеспечить моральные и материальные блага всеобщего мира является организация постоянной системы согласительной процедуры при международных конфликтах, применямой как только происходит нарушение вышеуказанных принципов;

Решают облечь в форме конвенции свои намерения ненападения и согласия, заключая настоящий договор, для чего они

назначили уполномоченных, подписывающихся ниже, каковые по представлении своих полномочий, найденных в доброй и должной форме, согласились о следующих положениях.

Ст. 1. ВДС торжественно заявляют, что они осуждают агресивные войны в своих взаимных отношениях или против других государств и что разрешение конфликтов или споров какого бы то ни было рода, которые могли бы возникнуть между ними, должно будет осуществляться не иначе как путем мирных средств, освященных международным правом.

Ст. 2. Они заявляют, что между ВДС территориальные вопросы не должны разрешаться путем насилия и что они не признают никакого территориального урегулирования, если только оно не будет достигнуто мирными средствами, ни действительности оккупации или приобретения территорий, которое было бы произведено силой оружия.

Ст. 3. В случае невыполения каким-либо из государств в конфликте обязательств, содержащихся в предшествующих статьях, договаривающиеся государства обязуются употребить все свои усилия для сохранения мира. С этой целью они займут в своем качестве нейтральных общую солидарную позицию; они применят политические, юридические или экономические меры, дозволенные международным правом; они используют влияние общественного мнения, не прибегая ни в коем случае к интервенции ни дипломатической, ни вооруженной; с оговоркой позиции, которая может от них потребоваться в силу других коллективных договоров, которые бы эти государства подписали.

(Ст.ст. 4—17 касаются согласительной процедуры и протокольных положений).

Выдержки из изложения мотивов договора

. . . .

Статья 1. ...Названная статья осуждает агрессивные войны во взаимоотношениях договаривающихся государств, которые обязуются разрешать путем мирных средств все конфликты какого бы то ни было рода, возникающие между ними. Она согласуется в этом отношении со Статутом Лиги наций, с Локарнским договором, с Пактом Бриана — Келлога и различными резолюциями Панамериканских конференций. Аргентинский проект сохраняет право законной самообороны государств, которое должно быть не отчуждаемым...

Что касается квалификации войны, «как орудие национальной политики», то договор ее не воспроизводит, т. к. считает, что в настоящее время нельзя заподозрить ни одно государство в том, что оно делает из войны национальное стремление. С другой стороны, как это высказала Великобритания во время перегово-

ров о Пакте Бриана — Келлога, национальная политика, проводимая некоторыми государствами колонизаторами в изолированных районах мира, ускользает по своей природе из-под положений пакта такого порядка. Во всяком случае война есть отношение международного характера.

Статья 2.

В этой статье содержатся два взаимно дополняющихся указаний. Первое состоит в заявлении, что территориальные вопросы не должны разрешаться путем насилия. Оно было следующим образом выражено 30 июля 1932 г. аргентинским послом, по поручению его правительства, при открытии исторического заседания нейтральных по случаю конфликта между Парагваем и Боливией: «Благоволите предложить в качестве пожелания от имени Аргентинского правительства, чтобы комиссия заявила, что в Америке не надо разрешать путем силы территориальных вопросов». Второе, следующее из первого, устанавливает, что не будет признано никакое территориальное урегулирование, которое не было бы достигнуто путем мирных средств, ни действительность оккупации или приобретения территории, которое было бы произведено силой оружия.

Эти исключающие силу доктрины проистекают из самой доктрины американской эмансипации. С первых лет своей независимой жизни испано-американские республики провозгласили и защищали «ути поссидетис» («как владеете») в качестве законного принципа своих прав, проистекающих из этого принципа, кроме случаев достойных и справедливых сделок, в примерах которых нет недостатка.

Необходимость уважения территориальной целости была признана последовательными американскими конгрессами со времени Панамериканского конгресса 1826 г., созванного Боливаром, Лимских конгрессов 1847—1848 и 1864—1865 гг., собравшихся по инициативе Перу в результате усилий, приложенных Мексикой, для продолжения дела солидарности, предпринятого Боливаром, континентального договора 1856 г., заключенного ввиду благородных американских намерений по инициативе Чили.

Все эти похвальные усилия сопровождались пожеланиями арбитража в качестве средства разрешения международных конфликтов. Таким образом, случилось, что за очень редкими исключениями республики Латинской Америки завершили свои территориальные споры. Бразилия же включила арбитраж в свою политическую конституцию.

Аргентинская республика воздает должное этим требованиям американской юридической совести, отказавшейся от применения силы при всех выражениях своей международной жизни. Ее мыслители и ее государственные деятели объявили войну преступлением и неоднократно осудили право завоевания. Как изве-

стно, договор о Тройственном союзе 1 мая 1865 г. признал, что Аргентинская республика имеет право на определенную границу с Парагваем (ст. 16). Несмотря на это, когда наступил момент заключения мира, Аргентинское правительство не воспользовалось преимуществами, которые даровала ему победа и заключило с побежденным договор о разграничении, согласно которому часть спорной территории была представлена на арбитраж, причем остальное было урегулировано прямыми переговорами. Эта аргентинская позиция была синтетизирована общественным сознанием в формуле: «Победа не дает права».

Путем этой же мирной процедуры был положен конец всем другим вопросам границ, не думая ни в какой момент об их определении путем принудительных мер. С Чили были заключены Майские пакты 1902 г., увенчанные арбитражем, и договор о сокращении морских вооружений.

Против права завоевания голосовала I Американская международная конференция, собравшаяся в Вашингтоне 1888—1890 гг., которая решила:

«1. Принцип завоевания устранен из американского публичного права в течение времени нахождения в силе Арбитражного договора;

2. Территориальные уступки, которые будут сделаны в течение времени существования Арбитражного договора, будут ничтожны, если они будут произведены под угрозой войны, или давления вооруженной силы;

3. Нация, сделавшая такие уступки, будет иметь право на арбитражное решение об их действительности;

4. Отказ от права обращения к арбитражу, произведенный в условиях ст. 2, будет лишен действительности и эффективности».

Хотя эта резолюция не имеет обязательной силы договора, она достаточно отражает мирные устремления американских республик, собравшихся на этой конференции. Действительно как до, так и после этого некоторое количество территориальных споров было разрешено юридически вместо того, чтобы быть оставлено случайности войн.

Завоевательная война несовместима со Статутом Лиги наций, статья 10 которой устанавливает:

«Члены Лиги наций обязуются уважать и охранять против всякого внешнего нападения территориальную целость и существующую политическую независимость всех членов Лиги. В случае нападения, угрозы или опасности нападения, Совет указывает меры к обеспечению выполнения этого обязательства».

Это мудрое положение, предназначенное для поддержания территориального статус-кво, совпадает с аргентинской доктриной и с формулой, принятой в 1890 г. в Вашингтоне.

Надо также сослаться в качестве прецедента на проект № 30,

выработанный в 1925 г. Американским институтом международного права, гласящий:

«Американские республики, одушевленные желанием сохранения мира и процветания континента, для каковой цели необходимо, чтобы их взаимоотношения основывались на принципах справедливости и уважения права, торжественно заявляют, в качестве первоочередного принципа американского международного права, что воздерживаясь от критики территориальных приобретений, осуществленных в прошлом, и не касаясь теперешних контроверз, в будущем не будут законными территориальные приобретения, достигнутые путем войны или под угрозой войны или перед лицом вооруженной силы в ущерб какой-либо американской республике; что, следовательно, на территориальные приобретения, осуществленные в будущем путем этих средств, нельзя будет ссылаться в качестве титула; и что те, которые будут достигнуты в будущем путем таких средств, будут рассматриваться как ничтожные фактически и юридически».

Аргентинская доктрина была принята во время последнего территориального конфликта между Боливией и Парагваем, при которой 19 американских наций подписали декларацию 3 августа 1932 г., составленную следующим образом.

«Американские нации заявляют также, что они не признают никакого территориального урегулирования этого конфликта, которое не было бы достигнуто мирными путями, ни действительности территориальных приобретений, которые были бы получены посредством оккупации или завоевания силой оружия».

Настоящий договор против войны ознаменует несомненно новый этап юридической эволюции мира, увенчав результаты, достигнутые предшествующими доктринами, которые уже постепенно побеждали силу в международных отношениях, и относительно которых Аргентина уже высказалась в книге о «Аргентинская концепция арбитража и интервенции при открытии Вашингтонской конференции 1928 года», автор каковой книги в настоящее время возглавляет аргентинское министерство. Эта доктрина выражается в доктрине Монро против оккупации и вооруженных интервенций; в доктрине Кальво и Драго о дипломатических и вооруженных интервенциях и об истребовании силой государственных долгов; в идеях Рюи Барбоза относительно конституций, как влекущих ограничения суверенитета; в доктринах Карлоса Техедора и Бернардо де Оригойена об охране иностранцев и анонимных обществ, в панаамериканских договорах о денежных претензиях. Эти последовательные триумфы права над силой будут завершены настоящим договором, призванным искоренить завоевательную войну из последних территориальных споров, которые еще предстоит разрешить.

Новая доктрина связана с декларациями, сделанными Соеди-

ненными штатами и Лигой наций по недавнему японо-американскому делу по поводу Маньчжурии.

Ясно, что в указанных обстоятельствах надо было ранее всего сослаться на действующие договоры об уважении, которые было необходимо напомнить и в которых упоминалась территориальная целость Китая.

Действительно дебатировался договор, названный (договором) «Девяти держав», 6 февраля 1922 года, подписанный на Конференции по ограничению вооружений в Вашингтоне, в котором содержится обязательство уважения суверенитета, независимости и территориальной и административной целости Китая для сохранения в неприкосновенности принципа «открытых дверей» на Дальнем Востоке. Правительство Соединенных штатов сообщило странам вскоре: «что оно не признает никакого положения договора или соглашения, которое являлось бы следствием мер, противных постановлениям Парижского пакта 27 августа 1928 г., который Китай и Япония подписали наравне с Соединенными штатами».

По этим мотивам, ссылаясь на случай Китая, Статс-секретарь Унии Генри Л. Стимсон направил 24 февраля 1932 г. сенатору Вильяму Р. Бора письмо, в котором он указывал на возможное обобщение своей позиции, говоря:

«Если другие правительства мира придут к подобному же решению и займут такую же позицию, это создаст санкцию осуждения для любых аналогичных действий, санкцию, которая, по нашему мнению, сделает в будущем невозможной законность каких-либо титулов или прав, которые были бы достигнуты путем давления или нарушения договора, и которые, как это показала история прошлого, повлечет в свое время восстановление прав и титулов, которых был лишен Китай».

С этого времени создалось счастливое совпадение, которое усугубилось, будучи выражено Собранием Лиги наций, когда, собравшись на чрезвычайную сессию для посредничества в японо-китайском конфликте, оно разделило мнение своей комиссии, приняв резолюцию 11 марта 1932 г., содержащую в известной мере осуждение завоевательной войны, но, как и в отношении Соединенных штатов, в связи с договором «Девяти держав», нарушение которого должно было подлежать санкции, как противное принципам. Резолюция гласила:

«Собрание,

Считая, что постановления Статута вполне применимы к настоящему спору и что это специально вытекает:

1. Из принципа полного уважения к договорам;

2. Из принятого членами Лиги наций обязательства уважать и охранять от всякого внешнего нападения территориальную целость и существующую политическую независимость всех членов Лиги наций;

3. Из обязательства подвергать всякий возникающий между ними спор процедуре мирного улажения;

Принимая, в качестве своих, принципы, формулированные г. Брианом, ныне состоящим Председателем Совета, в декларации от 10 декабря 1931 г.;

Напоминая, что 12 членов Совета снова привели эти принципы в их обращении к японскому правительству от 16 февраля 1932 г., заявив, что «члены Лиги наций не могут признать имеющими силу и действительность никакое нарушение территориальной неприкосновенности и никакое посягательство на политическую независимость одного из членов Лиги наций, совершенное вопреки ст. 10»;

Полагая, что принципы, регулирующие международные сношения и мирное разрешение споров между членами Лиги, о которых напоминается выше, находятся в полной гармонии с Парижским пактом, который является одним из столбов организации мира, и статья 2 которого гласит, что «Высокие договаривающиеся стороны признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, всегда должны изыскиваться только мирными средствами»;

Поэтому Собрание,

Провозглашает обязательный характер вышеупомянутых принципов и постановлений и заявляет, что члены Лиги наций обязаны не признавать никакого положения, никакого договора и никакого соглашения, которые могли бы быть достигнуты средствами, противоречащими Статуту Лиги наций и Парижскому пакту.»

Таковы черты сходства между аргентинской доктриной, последней панамериканской декларацией и принципами, поддерживавшимися Соединенными штатами и Лигой наций, в отношении воспрещения употребления силы для разрешения территориальных вопросов.

Статья 3.

Эта статья имеет целью создание санкций для воспрещений, установленных в предшествующих положениях, для придания им гарантий, которые лишили бы их характера абстрактной формулы. Однако, такого рода гарантии не могут нарушать суверинетета договаривающихся государств сообразно принципам дипломатического или вооруженного невмешательства, которые Аргентинская республика постоянно применяла и защищала в ходе жизни своих взаимоотношений с другими государствами и на международных конгрессах, в которых она участвовала.

Верный, этим традициям, договор придает больше значения

чести подписи, чем каким бы то ни было принудительным санкциям. Он придает также исключительную действительность влиянию общественного мнения, не игнорируя, однако, возможности употребления некоторых политических, юридических или экономических санкций, разрешенных международным правом, в случае невыполнения принятых обязательств. Наконец, он оставляет существовать все средства, которые договаривающиеся государства будут видеть необходимым принять в силу договоров, как-то: Статута Лиги наций или других коллективных конвенций, в которых они участвуют.

62. ОТЗЫВ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИМЕНИМОСТИ СТ. 15 СТАТУТА В СЛУЧАЕ ВОЙНЫ, ДАННЫЙ I КОМИССИЕЙ XV СОБРАНИЯ

22 сентября 1934 г. [1])

I. Комиссия, запрошенная VI Комиссией по случаю боливийско-парагвайского спора по следующему вопросу:

применима ли ст. 15 Статута полностью в случае, когда стороны находятся в состоянии войны,

дает следующий отзыв:

1. а) Возникли сомнения о применении полностью ст. 15 в вышеуказанном случае, учитывая выражение «спор, способный повлечь разрыв», употребленное в этом тексте. Поскольку таким образом текст имеет формально в виду случай, когда между сторонами существуют нормальные взаимоотношения, казалось бы, что он должен был бы исключать случай, когда разрыв уже произошел.

Это толкование совпадало бы с положением п. 6, ст. 15, где говорится об обязательстве не обращаться к войне. Оно подтверждалось бы, кроме того, сравнением ст. 15 со ст. 11, где упоминается о состоянии войны рядом с угрозой войны.

б) Говорят, что не представляло бы неудобства устранение в указанном случае применения полностью ст. 15 ввиду того, что для разрешения спора всегда оставалась бы возможность применить ст. 11 или даже три первые пункта ст. 15.

с) Эти сомнения подтверждались бы тем соображением, что в имеющемся в виду случае следовало бы скорее применять ст. 16, что не могло бы быть произведено немедленно, если нужно было бы ранее применить процедуру ст. 15.

д) Наконец, говорят, что ст. 15 могла бы быть применена полностью в данном случае только, если бы происходящие военные действия прекратились.

II. Соображения, изложенные выше для обоснования выска-

---

[1]) В препроводительном письме говорилось: «Представитель Парагвая уведомил I Комиссию, что, не имея возможности формально и официально принять процедуру ст. 15 Статута, он не сделает ничего, что могло бы затруднить ход этой процедуры».

занных сомнений относительно применения полностью ст. 15, необоснованы. Действительно:

а) Выражение «спор, способный повлечь разрыв», не присуще специально ст. 15. Оно встречается также в ст. 12, где оно имеет в точности тот же объем. Оно вытекает из общего стремления Статута организовать предотвращение войны. Оно означает желание заниматься только спорами, представляющими известную важность. Таким образом, оно не имеет целью исключать споры, важность которых не только предполагается, но и доказана разрывом, который уже произошел.

Статут, как все общие законы, не может быть правильно истолкован без учета его духа. Он устанавливает в ст. ст. 12 и 15 процедуры, могущие сделать действительными ограничения, которые Статут вносит в некогда абсолютное право обращение к войне. Составители Статута должны были думать, что страны, которые, становясь членами Лиги наций, обязались следовать этим процедурам, не преминут сообразоваться с ними. Составителям Статута не могло притти в голову позволить этим странам освобождаться от этих обязательств, вызывая разрыв.

Если процедура ст. 15 формально предусмотрена только для случая угрозы разрыва, она тем более должна применяться к случаю разрыва специально в случае войны. Если нужно предотвратить войну, то тем более важно, если она происходит, положить ей быстро конец. Исключить в случае войны применение ст. 15 полностью, означало бы допущение того, что Статут разрешает государствам, находящимся в состоянии конфликта, избегнуть применения Статута путем обращения к войне.

Только что данное толкование ст. 15 тем более соответствует общему духу Статута, что путем применения ст. 15 полностью государства члены Лиги наций чаще всего будут иметь возможность судить, каково должно быть их поведение по отношению к сторонам в конфликте в случае, если он не мог быть полюбовно урегулирован.

б) Ст. 11 не могла бы заменить ст. 15, от которой она весьма отлична. Ст. 11 не предусматривает дискуссии только между сторонами в конфликте. Она предоставляет всем членам Лиги наций возможность своего рода общественного обвинения. Она предусматривает в целях действительного охранения мира коллективное усилие путем убеждения, чтобы привести стороны к полюбовному соглашению. В то время, как ст. 11, в виде общего правила, не идет далее согласительной процедуры и требует соглашения сторон, ст. 15, наоборот, может привести без согласия сторон к разрешению, которое не будучи обязательно, влечет некоторые юридические последствия, не только для сторон в споре, но и для всех членов Лиги наций.

с) Неправильно считать, что в случае спора, уже вызвавшего войну, исключение полностью ст. 15 облегчило бы немедленное

обращение к санкциям ст. 16, так как применение ст. 16 предполагает заранее установление ответственности за совершенный разрыв. Однако, эту ответственность, идет ли дело об ответственности уже возникшей, или об ответственности, которая может возникнуть в будущем, представляется естественным выяснять при помощи процедуры, подобной процедуре п. 4 ст. 15, которой не могут воспрепятствовать стороны. Все же ст. 15 не применяется обязательно в случае, когда государство член Лиги наций, являющееся жертвой агрессии, обращается к Совету в силу ст. 10.

д) Хотя прекращение военных действий должно явиться одной из главных задач органа, призванного выносить решения в силу ст. 15, оно не могло бы рассматриваться условием, необходимым для применения этого текста. Действительно, это значило бы поставить это применение в зависимость от усмотрения одной из сторон.

III. По вышеуказанным соображениям комиссия полагает, что, резервируя случай ст. 10, ст. 15 Статута применима полностью даже в случае, когда стороны находятся в состоянии войны.

63. ОТЗЫВ ОТНОСИТЕЛЬНО ДОПУСТИМОСТИ ВОСПРЕЩЕНИЯ СНАБЖЕНИЯ ВОЮЮЩИХ ОРУЖИЕМ, ДАННЫЙ I КОМИССИЕЙ XV СОБРАНИЯ

24 сентября 1934 г.

VI Комиссия сообщила I Комиссии, что во время дискуссии относительно спора между Боливией и Парагваем, некоторые делегации поставили вопрос о воспрещении снабжения оружием и военным материалом Боливии и Парагвая. VI Комиссия, добавляя, что Итальянская делегация указывала, что здесь возникает «принципиальный вопрос, который подлежал бы рассмотрению с чисто правовой точки зрения и, в частности, с точки зрения толкования Статута», просила I Комиссию не отказать изучить этот принципиальный вопрос.

I Комиссия дает следующий отзыв.

1. Совет, ссылаясь в своей резолюции от 19 мая 1934 г. на шаги, предпринятые в прошлом году в видах воспрещения вывоза или транзита оружия или военного материала по назначению в Боливию и Парагвай, просил Комитет трех немедленно возобновить рассмотрение вопроса и приступить к необходимой консультации, чтобы в подлежащем случае во время ближайшего чрезвычайного Собрания могли быть приняты меры.

В результате шагов, предпринятых Комитетом трех, ряд членов Лиги наций издал воспрещение снабжать Боливию и Парагвай оружием и военным материалом.

Совет не принимал никакого иного решения.

Из этого следует, что члены Лиги наций, издавшего такое воспрещение, могли принять эту меру в данном частном случае без какого-либо применения одной из статей Статута.

Они действовали закономерно, осуществляя свои суверенные права и без противоречия каким-либо из положений Статута. Они исходили из стремления содействовать в целях, преследующих всеобщий интерес, окончанию войны, а членом Лиги наций, в особенности подобает стремиться к этому.

Собранию принадлежит судить о желательности включения положений на этот счет в рекомендации, которые может представиться вотировать Собранию по ст. 15.

II. Что касается принципиального вопроса, подлежащего рассмотрению с чисто правовой точки зрения, и, в частности, с точки зрения толкования Статута, т. е. вопроса о воспрещении снабжения оружием и военным материалом воюющих сторон в рамках Статута Лиги наций, то прения в I Комиссии показали, что в такой общей постановке данный вопрос порождает весьма разнообразные и весьма сложные проблемы, которые I Комиссии не удалось бы разрешить в несколько дней. Если VI Комиссия считает целесообразным продолжение рассмотрения вопроса, она могла бы предложить Собранию просить Совет поручить этот вопрос комитету, который представил бы свои выводы Совету, а затем Собранию.

Резолюция о воспрещении, в рамках Статута, поставки воюющим оружия и военного материала, принятая XV Собранием

27 сентября 1934 г.

Собрание решает просит Совет назначить комитет, которому будет поручено изучение, с точки зрения чистого права и, в частности, с точки зрения толкования Статута, вопроса о воспрещении поставки воюющим странам оружия и военного материала в рамках Статута Лиги наций; этот комитет представит свои заключения совету и Собранию [1]).

---

[1]) Этот комитет не приступил к работе и XVII Собрание резолюциями от 8 и 10 октября 1936 г. передало данный вопрос Комитету по применению принципов Статута.

64. ВЫДЕРЖКИ ИЗ МАТЕРИАЛОВ ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА И СОБРАНИЯ ПО ИТАЛО-АБИССИНСКОМУ КОНФЛИКТУ

в октябре 1935 г.

Заключительная часть доклада Комитета Совета, представленного 7 октября 1935 г.

III

Рассмотрев вышеизложенные факты, комитет пришел к заключению, что Итальянское правительство обратилось к войне в противность обязательствам, принятым в ст. 12 Статута Лиги наций.

Выдержка из протокола заседания Совета 7 октября 1935 г.

Члены Совета иные, чем стороны, один за другим заявляют о своем согласии с выводами доклада.

. . . .

Председатель. Я констатирую, что 14 членов Лиги наций, представленных в Совете, считают, что перед нами случай войны, начатой в противность обязательствам ст. 12 Статута.

Поэтому доклад Комитета Совета и протокол настоящего заседания будут разосланы всем членам Лиги наций. Как это констатировало Собрание в своей резолюции от 4 октября 1921 г. «Обязательства, лежащие на членах в силу ст. 16, вытекают прямо из Статута и их выполнение основывается на должной вере в договоры».

В настоящее время Совет должен принять на себя координацию мер, подлежащих принятию. Ввиду того, что Собрание Лиги наций созвано на послезавтра 9 октября 1935 г., мои коллеги несомненно сочтут предпочтительным присоединить к этому Лигу наций. Поэтому Председателю Собрания будут сообщены доклад Комитета Совета и протокол настоящего заседания.

Выдержка из протокола заседания Собрания от 9 октября 1935 г.

Председатель. Таким образом, Собрание, сообразуясь с видами своего Президиума, решило войти немедленно в обсуждение вопроса и следует дать делегатам государств членов Лиги возможность сделать заявления по вопросам, поставленным перед Собранием.

С полного одобрения и согласия Президиума мне представляется полезным для устранения какой-либо неуверенности относительно характера задачи, лежащей на делегациях, дать несколько объяснений, способных осветить эту задачу.

Таким образом, задача Собрания ясно определена содержанием сообщения, которое я вам только что сделал.

Из этого вытекают следующие констатации:

1. Совет не перестает заниматься итало-абиссинским конфликтом. Собрание не заменяет Совета в этом вопросе.

2. Собрание не начинает вновь рассмотрения вопроса, ни процедуры в силу ст. 15, имевшей место в Совете и приведшей к голосованию доклада.

3. Члены Собрания имеют случай занять позицию в отношении того, что произошло в эти последние дни в Совете, т. е. относительно документов, которые были нам сообщены Председателем Совета.

Протокол собрания Совета, в котором представленные в нем правительства высказали свое мнение относительно серьезных событий в Эфиопии, был срочно разослан всем правительствам членам Лиги. Члены Собрания приглашаются высказаться.

Дело идет об индивидуальном согласии каждого правительства. Мы не будем предлагать голосования.

Тем, кто желают высказать противное мнение, я предоставлю слово.

Я также дам слово тем, кто желает, чтобы было принято к сведению их воздержание или их оговорки, но я буду толковать молчание прочих как согласие их правительств с мнением, уже высказанным 14 членами Совета. К тому же, само собой разумеется, что они имеют полную свободу излагать свои мнения по этому вопросу с трибуны.

Для ясности дискуссии я добавляю, что изложение практических трудностей, которые известные правительства могут встретить при применении ст. 16, найдет место в органе координации, который Совет приглашает нас образовать.

4. Так как Председатель Совета обнаружил желание членов Совета, чтобы Собрание присоединилось к его задаче в отношении мер, подлежащих принятию, то Собрание будет иметь важную задачу заняться этим вопросом и принять решения, которые он может повлечь, как например, образование и миссия органа координации.

Вот как, по-моему, в согласии с Президиумом нужно уточнить задачу Собрания в момент, когда был установлен его порядок дня и когда было решено перейти немедленно к обсуждению вопросов этого порядка дня.

Собрание принимает к сведению эти объяснения.

Выдержка из протокола утреннего заседания Собрания 10 октября 1936 г.

Председатель. При таких условиях я хотел бы сделать перед Собранием следующие констатации.

В согласии с делегациями Австрии и Венгрии я должен констатировать, что они высказали от имени своих правительств противное мнение по вопросам, поставленным перед Собранием, как я их определил в объяснениях, данных вчера от имени Президиума.

Два эти противные мнения, данные делегациями Австрии и Венгрии, принимаются к сведению.

Собрание также приняло к сведению смысл и пределы заявления представителя Италии.

Подразумевается, что все делегаты сохраняют полностью право взять слово в Собрании.

Так как никакие другие делегации не просили слова, я толкую молчание всех делегаций, кроме тех, которые я только что назвал, и тех, которые резервировали за собой право взять еще слово, как согласие их правительств с мнением, уже высказанным 14 членами Совета.

Собрание примет к сведению эти констатации.

Выдержка из протокола вечернего заседания Собрания 10 октября 1935 г.

Председатель. Если не имеется других замечаний, я приступлю к голосованию пересмотренного текста предложения Президиума, которое гласит так:

«Собрание,

Ознакомившись с мнением, высказанным членами Совета на заседании последнего, состоявшемся 7 октября 1935 г.;

Принимая во внимание обязательства, лежащие на членах Лиги наций в силу ст. 16 Статута и пользу установления координации мер, которые каждый из них имеет в виду принять:

Высказывает пожелание, чтобы члены Лиги (иные, чем стороны) образовали комитет в составе по одному делегату от государства члена в сопровождении экспертов для изучения и облегчения координации этих мер и в подлежащем случае обращения внимания Совета или Собрания на всякого рода положения, которые потребовали бы их рассмотрения».

Для избежания каких-либо недоразумений, т. к. некоторые члены Собрания обратили внимание на этот вопрос, я должен отметить, что если текст предложения говорит «по одному делегату от государства члена», то подразумевается, что обычная

процедура применима и что этого делегата может сопровождать один заместитель делегата.

Если нет замечаний, я констатирую, что проект текста принят единогласно, за исключением одного голоса против и двух воздержавшихся.

Выдержка из протокола заседания Собрания от 11 октября 1935 г.

Председатель. До того, как закончить это заседание в настоящей стадии наших работ, я должен резюмировать в нескольких словах результаты Собрания.

Задача Собрания была выполнена. Протокол заседания от 7 октября 1935 г. и доклад Комитета Совета относительно событий в Эфиопии, констатирующий, что имелось обращение к войне в противность обязательствам ст. 12 Статута, каковой доклад 14 членов Совета одобрили, — были направлены Председателем Совета Председателю Собрания. Они были представлены Собранию, которое занималось ими на трех последних заседаниях. Среди 54 присутствующих членов Собрания три государства высказали противное мнение; четвертое высказалось сегодня утром против применения санкций [1]) и 50 государств членов Лиги высказались так же, как и 14 государств членов Совета, дав либо прямо в своих декларациях, либо молчаливо согласие их правительств с докладом и документами, о которых идет речь.

Вот первое заключение.

Что касается вопроса о задаче по координации мер, подлежащих принятию в силу ст. 16, который был поднят в Собрании посылкой Председателем Совета Председателю Собрания протокола заседания Совета от 7 октября 1935 г., то Собрание высказало пожелание видеть образованным государствами членами Лиги, действующими индивидуально — за исключением сторон в споре — Комитет координаций, который собрался сегодня утром, немедленно принялся за дело, рассмотрел вопрос о своей роли и задаче и решил продолжить свою работу в течение дней, непосредственно следующих за нашим заседанием.

Вот второе заключение.

Как я только что сказал, задача, оставленная Собранию в настоящей фазе его сессии, была, таким образом, выполнена.

Раньше, чем закончить это заседание, мы должны выполнить еще одну обязанность. Будучи все согласны с рядом членов Собрания, которые трогательным и даже патетическим образом, говоря о великих титулах Италии и правах Эфиопии, указывали на необходимость добиться быстро соглашения и мира, мы должны сказать обеим сторонам, как мы все жаждем быстрого вос-

---

[1]) Албания

становления этого мира. Как это напомнил председатель Совета в заседании 7 октября, ст. 11 Статута говорит, что в случае войны Совет должен принять меры, способные действительным образом оградить мир наций. Таким образом, Совет отметил, что он останется в распоряжении сторон для оказания им помощи в установлении условий, при которых военные действия могли бы быть остановлены.

Собрание может только жаждать, чтобы это заявление было принято обеими сторонами в том же духе сотрудничества, из которого исходил Совет.

Так как порядок дня сегодняшнего утреннего заседания Собрания так же, как и теперешней фазы сессии исчерпаны, я отсрочиваю сессию и закрываю заседание.

65. ДОКЛАД III КОМИССИИ И РЕЗОЛЮЦИЯ О РАБОТАХ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ, ПРИНЯТАЯ XVII СОБРАНИЕМ

10 октября 1936 г.

1. Созванная Советом Лиги наций, в соответствии с пожеланием, неоднократно выраженным Собранием, Конференция по сокращению и ограничению вооружений собралась 2 февраля 1932 г. С тех пор в ожидании окончания работ Конференции III Комиссии Собрания не образовывались.

После периода большой деятельности ритм работы Конференции стал постепенно замедляться, особенно начиная с 1935 г. Последние работы некоторых ее органов восходят к весне того же года. Начиная с этого времени Конференция приостановила свои работы. Однако, ее различные органы — Общие комиссии, Президиум, комитеты и подкомиссии — готовы функционировать в любой момент, как только неблагоприятные обстоятельства, ознаменовавшие остановку их деятельности, улучшатся.

2. Соревнование в вооружениях, последовавшее за этим временем перерыва и лежащее тяжелым бременем на экономике ряда стран членов и не членов Лиги наций, придало снова актуальность проблеме сокращения и ограничения вооружений. Действительно, за довооружением одной страны следуют довооружения соседней или соседних стран и, в конечном итоге, риск финансового истощения для тех или других убедил известное количество из них, если не сказать всех, что следует использовать настоящее ежегодное собрание, чтобы стимулировать усилия в целях положить конец этой скачке в неизвестном и опасном направлении.

3. Таким образом, в течение этого года в Совете и Собрании был дважды поставлен вопрос: 1 июля и 26 сентября 1936 г. французские делегаты сообщили Собранию пожелание Французского правительства видеть возобновленными работы по разо-

ружению, а 28 сентября французская делегация поставила вопрос в Совете. С другой стороны, т. к. датская, финляндская, норвежская, нидерландская и шведская делегации потребовали созыва III Комиссии, то Собрание, удовлеторяя их просьбу, решило образовать названную Комиссию, чтобы приступить к общему обзору теперешнего положения.

4. Собравшись 2 октября, III Комиссия немедленно приступила к общему обмену мнениями по главным аспектам проблем, переданным ему Собранием.

Этот обмен мнениями выявил постоянный и статуарный характер миссии, лежащей на органах Лиги наций в силу ст. 8 Статута.

Иначе говоря, III Комиссии казалось, что вопрос о сокращении и ограничении вооружений должен оставаться внесенным в порядок дня Лиги наций в качестве международной политической проблемы. Таким образом, Лига наций не должна отворачиваться от этой задачи, каковы бы ни были трудности ее осуществления.

Если методы, которым надо следовать, могут изменяться в соответствии с политическими условиями момента, то цель, которую нужно достигнуть, — а ее можно было бы достигнуть не одним усилием, но путем ряда последовательных и настойчивых усилий, — останется та же самая.

5. Собрание направило в III Комиссию для рассмотрения:

а) Часть доклада Генерального секретаря, касающуюся вопроса о вооружениях;

б) Заявления, сделанные по этому поводу во время общей дискуссии.

Кроме того, некоторые делегации не преминули отметить в заседании от 5 октября соображения относительно разоружения, содержащиеся в ответах по поводу применения Статута Лиги наций.

Наконец, предварительный доклад покойного президента Гендерсена является ценным критерием, на который ряд ораторов ссылался во время общей дискуссии.

6. Что касается теперешнего состояния работ, проделанных под эгидой Лиги наций в области сокращения и ограничения вооружений, то Комиссия стремилась в особенности выявить наиболее выдающиеся факты последнего этапа работ Конференции. Комиссия, кроме того, рассмотрела решение, принятое Президиумом Конференции 20 ноября 1934 г.

По этому поводу Президиум полагал, что следовало бы среди проблем, рассматривающихся Конференцией, выбрать известное число таких, относительно которых представляется возможным осуществить соглашение в более близком будущем.

В частности, Президиум указывал:

а) Регламентацию производства и торговли оружия;

б) Бюджетную гласность;

с) Образование Постоянной комиссии разоружения.

Согласно с этим решением Президиума, комитеты, указанные ниже (которые все уже существовали), собрались в течение первых месяцев 1935 г.: Комитет по регламентации торговли и частного и государственного производства оружия и военных материалов, Технический комитет Комиссии расходов на национальную оборону и Комитет общих положений.

Результаты этих работ содержатся в следующих документах:

а) Доклад Комитета по регламентации торговли и частного и государственного производства оружия и военных материалов (документ Конференции 168), содержащий известное число текстов, принятых в первом чтении;

б) Проект конвенции о гласности расходов на национальную оборону (документ Конференции Общ. ком. 160/1);

с) Проект статей относительно Постоянной комиссии разоружения, составляющий главу 4 проекта, выработанного Комитетом оружия (вышеуказанный документ Конференции 168, стр. 21).

7. III Комиссия восприняла мысль, высказанную Президиумом 20 ноября 1924 г., а именно, что, хотя и резервируя общие решения для будущего, которое, надо надеяться, наступит насколько возможно скорее, представляется, что некоторые вопросы должны быть приняты во внимание в самую первую очередь. По мнению Комиссии, три указанные выше предмета могут рассматриваться по отдельности и, с другой стороны, они представляют достаточную степень зрелости для того, чтобы можно было иметь в виду решения в сравнительно близком времени.

8. В Комиссии было высказано мнение, что следовало начать с проекта Конвенции о гласности расходов на национальную оборону. Если бы по этому вопросу состоялось соглашение, то тогда следовало бы попробовать продолжать работу — по вопросу о регламентации торговли и частного и государственного производства оружия и военных материалов.

9. Что касается более специально регламентации производства и торговли оружием, то Комиссия признает с удовлетворением, что были сделаны усилия в национальной области некоторыми правительствами, в том числе Францией. С другой стороны, тексты, выработанные в 1935 г. Комитетом по регламентации торговли и частного и государственного производства оружия и военных материалов свидетельствуют о явном прогрессе по сравнению с предшествующими работами в той же области.

Тем не менее, необходимы серьезные усилия для смягчения и, если возможно, устранения разногласий, еще существующих относительно точного предмета гласности и объема контроля.

Было также отмечено, что в этой области успехи возможны только, если все государства, производящие (оружие), будут согласны.

10. Что касается расходов на национальную оборону, то Комиссия констатировала, что существует технически полный проект, ожидающий только решения компетентных органов, чтобы быть принятым и примененным. Несомненно, что положительный результат в этой частной области содействовал бы восстановлению доверия между правительствами.

11. Что касается Постоянной комиссии разоружения, то ряд делегаций настаивал на важности, которую могло бы иметь ее создание в недалеком будущем. Необходимо, однако, до ее образования добиться согласия относительно вопросов, подлежащих ее контролю, например: гласности расходов на национальную оборону или регламентации торговли и производства оружия.

12. Среди вопросов, могущих явиться предметом сравнительно близкой реализации, французская делегация указала на вопрос о конвенции о воздушном ограничении и взаимной помощи.

13. Ряд делегаций обратил внимание на пользу продолжения усилий также и в других областях. Так, например, была выдвинута мысль о необходимости постараться достигнуть всеобщего присоединения к Конвенции о финансовой помощи от 2 октября 1930 г. и ко Всеобщей конвенции для развития средств предотвращения войны от 26 сентября 1931 г.

Что касается первого вопроса, то финляндская делегация высказала, что подписавшие государства могли бы рассмотреть вопрос об отмене ст. 35 конвенции, обусловливающей введение конвенции в силу и ее сохранение в действии применением плана сокращения вооружений.

14. Было также высказано мнение, что возобновление работ по разоружению никоим образом не могло бы заменить усилий Лиги наций в видах обеспечения коллективной безопасности и избежания того, чтобы не оказаться в необходимости использовать существующие вооружения, которые все увеличиваются. Решение вопросов такого порядка могло бы облегчить дело разоружения [1]).

15. С начала своих работ Комиссия единогласно полагала, что для нее не могло быть речи об установлении какого-либо рода программы будущих работ по сокращению и ограничению вооружений. Конституционно эти работы поручены в настоящее время Конференции по сокращению и ограничению вооружений. В этой Конференции участвуют, кроме членов Лиги наций, государства не члены, сотрудничество которых имеет самое большое значение. Если процедура возобновления работ Конференции

---

[1]) Этот пункт был включен по предложению советской делегации.

явилась предметом решения Совета от 22 января 1936 г.[1]), то только для того, чтобы отметить связь, существующую между постоянными органами Лиги наций и самой Конференцией, и чтобы реагировать на положение, созданное кончиной Председателя Конференции, назначенного Советом. В настоящее время в Совет внесена просьба Французского правительства относительно созыва Президиума конференции. Самому Президиуму и эвентуально Общей комиссии принадлежит принятие решений относительно ориентации будущих работ Конференции.

Замечания, сделанные во время обсуждения III Комиссии, и соображения, включенные в настоящий доклад, имеют только характер простых пожеланий. Тем не менее, Комиссия надеется, что обмен мнениями в Собрании может содействовать тому, чтобы дать новый импульс работам Конференции.

16. Если Комиссия выражает надежду на собрание в скором времени Президиума, она все же отдает себе отчет в том, что дата его созыва и результат его обсуждений зависят в очень значительной степени от важных переговоров, о которых столько говорят в данное время.

17. В свете этих соображений, высказанных во время прений, III Комиссия предлагает Собранию следующую резолюцию:

Собрание,

Твердо убежденное в необходимости продолжения и ускорения усилий, сделанных для осуществления сокращения и ограничения вооружений, предусмотренных ст. 8 Статута:

Выражает удовлетворение начинанием Французского правительста в пользу ближайшего созыва и в наиболее подходящее время Президиума Конференции по сокращению и ограничению вооружений;

Просит Совет сообщить Президиуму и правительствам стран, представленных на Конференции, настоящий доклад, также как и отчет о работах III Комиссии.

(Эта резолюция была принята Собранием 10 октября 1936 г.).

---

[1]) «Сборник документов по международной политике и международному праву», вып. X, стр. 281.

Б. СПИСОК ДОКУМЕНТОВ КОНФЕРЕНЦИИ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ, КАСАЮЩИХСЯ БЕЗОПАСНОСТИ,

помещенных в „Сборниках документов по международной политике и по международному праву“

Выпуск IV.

Предложение французской делегации, представленное 5 февраля 1932 г., т. н. «план Тардье» — стр. 42.

Меморандум делегации СССР о факторах безопасности, представленный 24 апреля 1932 г. — стр. 86.

Выпуск V.

Французский план организации мира, представленный 11 ноября 1932 г. — т. н. «план Эррио» — стр. 119.

Выпуск VI.

Речь т. Литвинова об определении агрессора, произнесенная на заседании Общей комиссии 6 февраля 1933 г. — стр. 57.

Британский проект европейской декларации о необращении к силе, представленный Политической комиссии 14 февраля 1933 г. и советские поправки к нему от 15 февраля 1933 г. — стр. 63.

Доклад и текст декларации о необращении к силе, принятые Политической комиссией 2 марта 1933 г. — стр. 65.

Британский проект конвенции о разоружении, представленный 16 марта 1933 г., т. н. «план Макдональда» — стр. 67.

Речь т. Довгалевского о советских поправках к главе о безопасности плана Макдональда, произнесенная на заседании Общей комиссии 25 апреля 1933 г. — стр. 95.

Послание президента США Рузвельта, направленное главам государства 16 мая 1933 г. — стр. 99.

Ответная телеграмма т. Калинина 19 мая 1933 г. — стр. 101.

Новая редакция проекта статей о консультации, представленная британской делегацией 24 мая 1933 г. — стр. 107.

Речь Нормана Дэвиса о декларации США относительно кон-

сультации и допущения ими санкций, произнесенная на заседании Общей комиссии 24 мая 1933 г. — стр. 109.

Доклад Комитета безопасности, представленный 24 и 25 мая 1933 г. — стр. 110.

Лондонские конвенции об определении агрессора от 3—5 июля 1933 г. — стр. 157.

Заявление т. Литвинова относительно конвенций об определении агрессии, сделанное в Лондоне представителем прессы 3 июля 1933 г. — стр. 161.

Выпуск X.

Речь т. Литвинова о превращении Конференции по разоружению в Постоянную конференцию мира, произнесенная на заседании Общей комиссии 29 мая 1934 г. — стр. 168.

Советский проект резолюции о превращении Конференции по разоружению в Постоянную конференцию мира, представленный 4 июня 1934 г. — стр. 182.

Заявление т. Литвинова о работах Комитета безопасности, сделанное на заседании Общей комиссии 11 июня 1934 г. — стр. 201.

Оговорка сэра Джона Малкина о советском определении агрессора, сделанная на заседании Комитета безопасности 25 июня 1934 г. — стр. 205.

Краткое содержание записки Председателя Комитета гарантий исполнения Буркена, по вопросу о гарантиях выполнения Конвенций о разоружении, представленной 28 июня 1934 г. — стр. 205.

Записка относительно вопросов безопасности, представленная Секретариатом Конференции по разоружению 18 июня 1934 г. — стр. 212.

Доклад Специального комитета безопасности, представленный Политисом 5 июля 1934 г. — стр. 228.

Речь т. Литвинова о довооружении Германии, произнесенная в Совете 17 апреля 1935 г. — стр. 274.

Резолюция о нарушении Германией военных условий Версальского договора и об образовании Комитета тринадцати, принятая Советом 17 апреля 1935 г. — стр. 276.

В. СПИСОК РЕЗОЛЮЦИЙ ПО ОБЩИМ ВОПРОСАМ АРБИТРАЖА, БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗОРУЖЕНИЯ, принятых Собранием Лиги наций на его I—XVII сессиях 1920—1936 гг.

Тексты, помещенные в настоящей книге, отмечены звездочкой. № в скобках обозначает источник, указанный в примечаниях в конце списка.

I Собрание 1920 г.

По докладу I комиссии.

Передача скандинавских предложений Комиссии поправок к Статуту. *(2 декабря)*

Передача аргентинского и канадского предложений Комиссии поправок к Статуту. *(6 декабря)*

По докладу III комиссии.

Одобрение Статута ППМС. *(13 декабря)*

По докладу VI комиссии.

3 резолюции и пожелание по вопросам разоружения, торговли и производства оружия. *(14 декабря)*

* Учреждение Международной комиссии блокады (1). *(10 декабря)*

II Собрание 1921 г.

По докладу I комиссии.

15 резолюций относительно поправок к различным статьям Статута. *(3—5 октября)*

Примечание.

* В числе этих резолюций имеются 4 поправки к ст. 16 Статута, принятые *(4 октября)*

По докладу III комиссии.

11 резолюций по различным вопросам разоружения. *(1 октября)*

* 19 резолюций об экономическом оружии (санкциях). *(4 октября)*

III Собрание 1922 г.

По докладу I комиссии.

Отложение рассмотрения канадского предложения по ст. 10. *(23 сентября)*

Резолюция и регламент согласительных комиссий. *(22 сентября)*

По докладу III комиссии.

16 резолюций по различным вопросам разоружения. *(27 сентября)*

Примечание.
* Резолюция XIV касается зависимости между разоружением и безопасностью и составления проекта договора о взаимной помощи;
Резолюция XV касается региональных соглашений (№ 2).
Резолюция XVI касается экономического разоружения (№ 2).

IV Собрание 1923 г.

По докладу I комиссии.

Отложение обсуждения британских поправок к ст. 16. *(22 сентября)*

Ускорение ратификации поправок к Статуту. *(26 сентября)*

* Проект резолюции и результаты голосования относительно применения ст. 10. *(25 сентября)*

По докладу III комиссии.

7 резолюций о сокращении вооружений. *(29 сентября)*

Примечание.
* I резолюция касается передачи на рассмотрение правительств проекта договора о взаимной помощи

V Собрание 1924 г.

По докладу I комиссии.

* Принятие новой редакции поправки к п. I и отложение обсуждения британской поправки к п. 2 ст. 16 (№ 3). *(27 сентября)*

По докладу I и III комиссий.

2 резолюции об арбитраже, безопасности и сокращении вооружений. *(2 октября)*

Примечание.
* Резолюция I содержит одобрение Женевского гарантийного протокола;
Резолюция II касается факультативного условия ППМС.

По докладу III комиссии.

7 резолюций о Конференции по разоружению и другим вопросам разоружения.

(Резолюция I принята 2 октября, а остальные (27 сентября)

По докладу Комиссии порядка дня.

Передача VI комиссии нидерландского предложения по поводу ответа Комитета юристов о допустимости военных репрессалий. *(20 сентября)*

Без доклада комиссии.

Передача I и III комиссиям вопросов разоружения и безопасности. *(6 сентября)*

Одобрение заключения итало-швейцарского арбитражного договора. *(20 сентября)*

VI Собрание 1925 г.

По докладу I комиссии.

* Изменение п. 2 ст. 16 Статута (№ 4) *(21 сентября)*

* Мирное разрешение международных споров (изучение вопроса и двухсторонние договора) *(25 сентября)*

Факультативное условие ППМС. *(22 сентября)*

Отложение обсуждения датского предложения о создании согласительной комиссии при ППМС. *(22 сентября)*

Запрос соображений правительств по докладу Комитета юристов о допустимости военных репрессалий. *(21 сентября)*

По докладу I и III комиссий.

* Арбитраж, безопасность и сокращение вооружений (нератификация Женевского гарантийного протокола, воспрещение агрессивных войн, начало подготовительных работ к Конференции по разоружению). *(25 сентября)*

4 резолюции по различным вопросам разоружения.

(Приняты 25 сентября, кроме резолюции II о статистике торговли оружием, принятой 22 сентября).

VII Собрание 1926 г.

По докладу III Комиссии.

* Арбитраж, безопасность и мирное разрешение споров (Локарно). *(25 сентября)*

Работы Комиссии по подготовке Конференции по разоружению. *(24 сентября)*

Производство оружия. *(21 сентября)*

VIII Собрание 1927 г.

По докладу III комиссии.

* Декларация о воспрещении агрессивных войн. *(24 сентября)*

5 резолюций об арбитраже, безопасности и разоружений. *(26 сентября)*

Примечание. Эти резолюции касаются:
I — изучения вопроса о сотрудничестве гражданской авиации;
* II — одобрения доклада Комитета трех о ст. 11;
* III — обязанности облегчения сообщений и связи Лиги наций во время кризиса и изучения вопросов об их обеспечении (радиостанция, воздушные суда и т. д.);
* IV — изучения финляндского предложения о финансовой помощи жертве агрессии (№ 5);
* V — создания и программы работ Комитета арбитража и безопасности.

Производство оружия. *(24 сентября)*

IX Собрание 1928 г.

По докладу I комиссии.

Пересмотр Статута ППМС. *(20 сентября)*

Запрос консультативных отзывов ППМС. *(24 сентября)*

По докладу III комиссии.

* Доклад (Рутгерса) о ст.ст. 10, 11 и 16. *(20 сентября)*

6 резолюций о мирном разрешении международных споров (№ 6). *(26 сентября)*

Примечание. Эти резолюции касаются:
I — одобрения Генерального акта арбитража и типовых договоров об арбитраже, согласительной процедуре и судебном разрешении международных споров;
II — добрых услуг Совета при их заключении;
* III — одобрения типовых договоров о ненападении и взаимной помощи;
* IV — добрых услуг Совета при их заключении;

V — факультативного условия ППМС;
VI — сборника договоров об арбитраже и взаимной помощи.

Работы Комиссии по подготовке Конференции по разоружению (№ 7). *(25 сентября)*

Проект конвенции о развитии средств предотвращения войны (№ 8). *(20 сентября)*

Проект конвенции о финансовой помощи жертве агрессии (№ 9). *(18 сентября)*

Производство оружия (№ 10). *(20 сентября)*

Радиостанция Лиги наций (№ 11). *(24 сентября)*

X Собрание 1929 г.

По докладу I комиссии.

Одобрение Протокола об изменении Статута ППМС (№ 12). *(14 сентября)*

Одобрение Протокола об участии США в ППМС (№ 13). *(14 сентября)*

ППМС, как инстанция для обжалования решений третейских судов (№ 14). *(25 сентября)*

Согласование Статута Лиги наций с пактом Келлога (№ 15). *(24 сентября)*

По докладу III комиссии.

Работа Комиссии по подготовке Конференции по разоружению (№ 16). *(24 сентября)*

Проект конвенции о развитии средств предотвращения войны (№ 17). *(24 сентября)*

Проект конвенции о финансовой помощи жертве агрессии (№ 18). *(24 сентября)*

Производство оружия. *(24 сентября)*

Воздушные сообщения Лиги наций во время кризиса (№ 19). *(23 сентября)*

* Решение об устройстве радиостанции Лиги наций. *(24 сентября)*

XI Собрание 1930 г.

По докладу I комиссии.

6 резолюций об организации ППМС. *(25 сентября)*

ППМС, как инстанция для обжалования решений третейских судов. *(3 октября)*

* Согласование Статута Лиги наций с Пактом Келлога. *(4 октября)*

По докладу III комиссии.

Работа Подготовительной комиссии разоружения (№ 20). *(30 сентября)*

Проект конвенции о развитии средств предотвращения войны (№ 21). *(30 сентября)*

Одобрение конвенции о финансовой помощи жертве агрессии (№ 22). *(29 сентября)*

* Одобрение правил, касающихся режима воздушных и автомобильных сообщений Лиги наций во время кризиса. *(30 сентября)*

XII Собрание 1931 г.

По докладу I комиссии.

Согласование Статута Лиги наций с пактом Келлога (№ 23). *(25 сентября)*

Протокол об изменении Статута ППМС. *(25 сентября)*

ППМС, инстанция для обжалования решений третейских судов. *(25 сентября)*

По докладу III комиссии.

Перемирие в вооружениях и сообщение сведений о размерах вооружений государств (№ 24). *(29 сентября)*

Одобрение конвенции о развитии средств предотвращения войны (№ 25). *(26 сентября)*

Сообщения и связь Лиги наций во время кризиса (одобрение доклада III Комиссии). *(24 сентября)*

По предложению Президиума.

Участие в III Комиссии Собрания государств не членов Лиги наций. *(23 сентября)*

XIII Собрание 1932 г.

По докладу I комиссии.

Протокол об изменении Статута ППМС. *(14 октября)*

XV Собрание 1934 г.

По докладу VI комиссии.

* Воспрещение в рамках Статута Лиги наций поставки оружия воюющим. *(27 сентября)*

По докладу Президиума.

Принятие к сведению советского предложения о заслушании вопроса о разоружении. *(27 сентября)*

XVI Собрание 1935 г.

По докладу I комиссии.

Введение в действие Протокола об изменении Статута ППМС. *(27 сентября)*

Запрос консультативных отзывов ППМС. *(28 сентября)*

* Пожелание относительно применения принципов Статута. *(4 июня 1936 г.)*

XVII Собрание 1936 г.

По докладу III комиссии.

* Ускорение работ Конференции по разоружению. *(10 октября)*

По докладу Специальной (VII) комиссии.

* Комитет 28-ти по применению принципов Статута и связанным с ним вопросам. *(10 октября)*

По предложению Президиума.

* Образование Специальной (VII) комиссии Собрания. *(8 октября)*

Кроме того в резолюциях о работе Организации интеллектуального сотрудничества затрагиваются различные вопросы т. н. морального разоружения, составившие так же предмет отдельных резолюций: 25/IX — 25, 24/IX — 31, 10/X и 11/X — 32, 9/X — 33 и 26/IX — 34, большая часть которых касаются вопросов прессы.

ПРИМЕЧАНИЯ.

№ 1 — см. док. № 3 настоящего «Сборника документов»;

№ 2 — «Международная политика», ч. III, вып. II, стр. 182.

№№ 3 и 4 — см. док. № 7 настоящего «Сборника документов»;

№ 5 — см. док. № 35, ч. VI, настоящего «Сборника документов»;

№ 6 — «Международная политика в 1928 г.», стр. 65; там же: № 7 — стр. 44; № 8 — стр. 64; № 9 — стр. 62; № 10 и 11 — стр. 86;

№ 12 — «Международная политика в 1929 г.», стр. 40; там же: № 13 — стр. 47; № 14 — стр. 61; № 15 — стр. 59; № 16 — стр. 29; №№ 17 и 18 — стр. 61; № 19 — стр. 68;

№ 20 — «Международная политика в 1930 г.», стр. 17; там же № 21 — стр. 186 и № 22 — стр. 170;

№ 23 — «Сборник документов», вып. III, стр. 150; там же: № 24 — вып. I, стр. 133; № 25 — вып. III, стр. 150.

Г. ПОЯСНЕНИЯ К ТЕКСТАМ

Лига наций неоднократно занималась вопросом о толковании или дополнении положений своего Статута, касающихся гарантий безопасности.

Вопрос о применении ст. 16 был поднят в 1920 г. После ряда докладов (док. №№ 1—5) Собрание приняло 4 октября 1921 г. девятнадцать резолюций о применении экономических санкций (док. № 6) и четыре поправки к ст. 16 (док. № 7). Эти последние, равно как и две другие, принятые в 1924 и в 1925 гг. (док. № 7), не вступили в силу.

Параллельно с работами по ст. 16 обсуждался вопрос о ст. 10. Начиная с 1920 г., Канада добивалась первоначально отмены этой статьи, а затем — смягчения ее обязательств (док. №№ 8 и 9). Однако, соответственная резолюция будучи поставлена на голосование Собрания в 1923 г. (док. № 11), не собрала единогласия, так как Иран голосовал против (док. № 10).

Начиная с 1922 г., в связи с работами по разоружению, был поставлен вопрос о заключении договора о взаимной помощи (док. № 12), разрабатывавшийся в 1923 и 1924 гг. (док. №№ 13—17). На V Собрании этот проект был заменен т. н. Женевским протоколом 2 октября 1924 г. (док. №№ 18—20), сочетавшим систему взаимной помощи с широко развитой системой арбитража. В дальнейшем британское консервативное правительство выступило с рядом возражений против Женевского протокола (док. № 21). В 1925 и 1926 гг. Собрание выдвинуло вместо него систему региональных договоров по Локарнскому образцу (док. №№ 22 и 23).

С 1926 по 1930 гг. заседала Комиссия по подготовке Конференции по разоружению. С начала ее работ, по инициативе французского правительства (док. № 24), стали разрабатываться вопросы безопасности, согласно программы, принятой Советом 8 декабря 1926 г. (док. № 26). В следующем году Собрание расширило эту программу, создав при Подготовительной комиссии Комитет арбитража и безопасности (док. № 32). Работы велись первоначально в плоскости уточнения обязательств Статута, а

затем также и разработки отдельных договоров по арбитражу и безопасности.

Вопрос о санкциях подвергся новому анализу в двух докладах де Брукера 1926 г. (док. № 25) и Рутгерса 1928 г. (док. № 35) в направлении перенесения центра тяжести гарантийной системы Лиги наций со ст. 16 на ст. 11. Доклад относительно применения последней, составленный в 1927 г. т. н. Комитетом трех (док. № 27), был одобрен в том же году Собранием в качестве необязательного руководства для Совета (док. № 30). В следующем году в такой же форме был одобрен доклад Рутгерса (док. № 36). Кроме того разрабатывались некоторые другие вопросы, в частности о морской блокаде (док. № 28), но они не получили дальнейшего развития. На Собрании 1927 г. была принята декларация о воспрещении агрессивных войн (док. № 29).

Работы указанного выше Комитета арбитража и безопасности (1927—1930 гг.), которому некоторые правительства предварительно представили свои соображения (док. № 33), начались с составления общего доклада, включавшего три меморандума: Холсти об арбитраже и согласительной процедуре, Политиса о региональных договорах относительно безопасности (док. № 34) и Рутгерса о ст.ст. 10, 11 и 16 Статута (см. выше). На основе этого доклада Комитет составил большое количество проектов, по которым IX Собрание вынесло ряд решений, касающихся арбитража[1]) и безопасности, в частности об одобрении трех типовых договоров о ненападении и взаимной помощи (док. № 37—39).

Одновременно разрабатывались меры, касающиеся сообщений и связи Лиги наций в случае кризиса (док. № 31, 40 и 41) и две конвенции: Конвенция о финансовой помощи (жертве агрессии) от 29 сентября 1930 г. и Всеобщая конвенция в видах развития средств предотвращения войны от 26 сентября 1931 г. Эти конвенции не вступили в силу.

С 1929 по 1931 г. рассматривался вопрос о согласовании Статута Лиги наций с Пактом Келлога (док. №№ 42—46). Собрание признало, в 1929, 1930 и 1931 гг., такое согласование желательным и необходимым, но работы не были закончены и, после пятилетнего перерыва, были переданы в 1936 г. Комитету по применению принципов Статута (см. ниже). При вступлении СССР в Лигу наций советская делегация высказалась за согласование Статута Лиги с Пактом Келлога.

На Конференции по разоружению, открывшейся в 1932 г., неоднократно затрагивались различные вопросы безопасности (см. приложение «Б»). Советская делегация внесла 6 февраля

---

[1]) В том числе об одобрении так называемого Генерального акта арбитража 26 сентября 1928 г. и о факультативном условии ст. 36 Статута ППМС, к которым присоединился ряд государств.

1933 г. предложение об определении агрессии, которое затем было принято Комитетом безопасности Конференции по разоружению в его докладе 24 мая 1933 г. и составило предмет Лондонских конвенций 3—5 июля 1933 г. В следующем году советская делегация выдвинула 24 мая 1934 г. предложение о превращении Конференции по разоружению в Постоянную конференцию мира, которая занималась бы как разоружением, так и безопасностью.

В 1935 г. после одностороннего отказа Германии от военных условий Версальского договора, так называемый Комитет 13-ти, образованный резолюцией Совета от 17 апреля 1935 г. (приложение «Б»), изучал вопрос о придании Статуту Лиги наций большей эффективности и, в частности, о возможности принятия, в известных случаях, решений по ст. 11 (и некоторым другим) без учета голосов сторон (док. № 47—49). Комитет не мог согласовать этого вопроса и не закончил своих работ.

В 1936 г., в связи с прекращением применения санкций к Италии, XVI Собрание, сессия которого возобновилась летом 1936 г., постановило 4 июля заняться вопросом о применении принципов Статута (док. № 51). В этих целях были запрошены предложения правительств, а на XVII Собрании по докладу образованной 8 октября 1936 г. специальной (VII) комиссии (док. № 54) был создан так называемый Комитет 28-ми (док. № 55). Комитету было поручено составление предложений о применении принципов Статута Лиги наций и связанных с этим проблем. Комитету были переданы вопросы: о согласовании Статута Лиги наций с Пактом Келлога, о так называемом Аргентинском пакте 1933 г. (док. № 61) и о совместимости со Статутом Лиги наций воспрещения снабжения воюющих оружием и военным материалом[1]) (док. № 63). Комитет 28-ми имел первую (трехдневную) сессию в декабре 1936 г., закончившуюся распределением работ между докладчиками (док. № 56).

В соответствии с последовательными усилиями советской делегации добиться точного соблюдения положений Статута и организации коллективной гарантии безопасности тов. Литвинов в своих речах, произнесенных на Собрании 1 июля и 28 сентября 1936 г. (док. №№ 50 и 53), выступил за необходимость эффективной охраны мира и в письме Генеральному секретарю Лиги наций от 22 августа 1936 г. представил ряд предложений, направленных на усиление ст. 16 Статута (док. № 52).

Помимо изложенных выше работ Лиги наций по вопросам гарантий безопасности, эти вопросы неоднократно возникали в общей форме в связи с различными политическими конфликта-

---

[1]) Последний вопрос возник в связи с боливийско-парагвайским конфликтом из-за Чако.

ми, которыми занималась Лига, например, итало-греческим (док. № 58), маньчжурским[1]) (док. № 60), боливийско-парагвайским (док. № 62), итало-абиссинским (док. № 64) и др. Кроме того возбуждался вопрос об особом положении Швейцарии, как постоянно нейтрального государства: при вступлении ее в Лигу наций (док. № 57), при установлении радиостанций Лиги наций (док. № 59) и т. д.

При слушании Лигой наций в 1936 г. вопросов разоружения вопрос о безопасности по предложению советской делегации нашел свое отражение в докладе III Комиссии XVII Собранию (док. № 65).

Большинство важнейших решений Лиги наций по общим вопросам безопасности служило предметом резолюций Собрания Лиги наций (Приложение «В»).

---

[1]) Материалы по этому вопросу приведены в III—VI выпусках «Сборника документов по международной политике и международному праву».

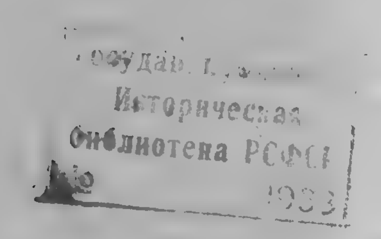
ОГЛАВЛЕНИЕ

I. Толкование ст. 16 — 1921 г.

II. Толкование ст. 10 — 1923 г.

III. Договор о взаимной помощи и гарантийный пакт — 1922—24 гг.

IV. Толкование статей 11 и 16 при подготовке Конференции по разоружению 1926—1928 гг.



Отв. редактор Гершельман
Сдано в набор 11/XII—36 г. Подписано к печати 17/VII—37 г.
Формат бумаги 61 × 93 1/16 д. п. л. Печ. зн. 48 000. Печ. л. 24 1/4
Уполн. Главлита Б 7560. Тираж 2 500.

Типо-литография им. Воровского, ул. Дзержинского, 18.

7 руб.